

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS (PPGHIS)**

JOB DE FIGUEIREDO SILVÉRIO ALVES

**A UTILIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO
COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFLEXOS PARA A
SOCIEDADE BRASILEIRA (1995-2004)**

VITÓRIA

2006

JOB DE FIGUEIREDO SILVÉRIO ALVES

**A UTILIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO
COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFLEXOS PARA A
SOCIEDADE BRASILEIRA (1995-2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História Social das Relações Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Cláudio Moisés Ribeiro.

VITÓRIA

2006

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

A474u Alves, Job de Figueiredo Silvério, 1969-
A utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de
políticas públicas e os reflexos para a sociedade brasileira (1995-2004) /
Job de Figueiredo Silvério Alves. – 2006.
205 f. : il.

Orientador: Luiz Cláudio Moisés Ribeiro.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,
Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Políticas públicas. 2. Intervenção estatal. 3. Serviços (Economia).
4. Serviços de eletricidade - Tarifas - Brasil - 1995-2004. 5. Política
energética - Brasil - 1995-2004. I. Ribeiro, Luiz Cláudio Moisés. II.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e
Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

JOB DE FIGUEIREDO SILVÉRIO ALVES

**A UTILIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO
COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS REFLEXOS PARA A
SOCIEDADE BRASILEIRA (1995-2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História Social das Relações Políticas.

Aprovada em _____

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Cláudio Moisés Ribeiro
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof. Dr. Cezar Teixeira Honorato
Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Marco Antônio de Paiva Delgado
Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica

Prof^a. Dr^a. Maria da Penha Smarzaró Siqueira
Universidade Federal do Espírito Santo

Para Cláudia, Caio e Davi.

*Pelo Sonho é que vamos,
comovidos e mudos.
Chegamos? Não chegamos?
Haja ou não haja frutos,
pelo Sonho é que vamos.*

*Basta a fé no que temos.
Basta a esperança naquilo
que talvez não teremos.
Basta que a alma demos,
com a mesma alegria,
ao que desconhecemos
e ao que é do dia-a-dia.*

*Chegamos? Não chegamos?
- Partimos. Vamos. Somos.*

Sebastião da Gama

AGRADECIMENTOS

O presente estudo só foi levado a bom termo por força dos inúmeros e valiosos auxílios recebidos ao longo do caminho trilhado, razão pela qual passo a me ocupar de um breve registro desses apoios na esperança de que estas linhas sejam capazes de expressar todo o meu reconhecimento.

Ao Prof. Luiz Cláudio Ribeiro, pela inestimável orientação deste trabalho, momento em que me reservou não só sua experiência e vastos ensinamentos, como também grande dedicação e gentileza ímpar.

Ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, da Universidade Federal do Espírito Santo, na pessoa dos seus professores e funcionários, pelo brilhante trabalho desempenhado, exemplo dos bons frutos que a sociedade brasileira merece colher junto a suas instituições públicas.

Aos Profs. Michael Soubbotnik, Adriana Campos, Valter Pereira, Márcia Rodrigues, Geraldo Soares e Gilvan Ventura, pelos novos horizontes proporcionados a partir das disciplinas ministradas, com dedicação e talento, no Mestrado e, aos dois últimos ainda, pelas inestimáveis observações apresentadas por ocasião da qualificação.

A Prof^a. Maria da Penha S. Siqueira, pela acolhida primeira e gentil indicação dos caminhos para a orientação, além das valiosas contribuições em prol da melhoria da abordagem quando do exame de qualificação.

Aos colegas de Mestrado, pelo companheirismo nas situações difíceis e a oportunidade de trocar experiências, em um aprendizado conjunto e agradável.

Aos colegas da ESCELSA, Giovanni Lombardi, Carlos Monteiro, José Soares e Shirley Reisen, pela troca constante de informações e conhecimentos sobre a evolução do setor elétrico, além da providencial ajuda nos momentos árdusos desta empreitada.

Ao Eng. Paulo Cesar Casate, pelo apoio decisivo que me permitiu cursar as disciplinas do Mestrado e concluir o trabalho final, enriquecido ainda com suas valiosas sugestões de texto, feitas a partir da leitura dos originais.

Aos meus pais, Job e Lydia Anália, pelo exemplo de vida, amor e dedicação, que buscarei cultivar em meus filhos, preparando outros corações e mentes para os desafios e surpresas que a vida nos reserva.

Aos que, direta ou indiretamente, deram sua parcela de contribuição e incentivo para que esse objetivo pudesse ser concretizado.

A todos, o meu sincero obrigado!

RESUMO

Este trabalho analisa a utilização do setor elétrico brasileiro pelo Estado como instrumento de implementação de políticas públicas, no período de 1995 a 2004, quando foram instaurados no país diferentes modelos institucionais-regulatórios que oscilaram de uma defesa das virtudes do livre mercado até a retomada de espaços para a presença estatal. Pretende-se evidenciar os problemas intrínsecos à conformação das estratégias do Estado na indução ou coordenação do desenvolvimento sócio-econômico, bem como os reflexos negativos produzidos para a sociedade, a partir da leitura da evolução dos serviços públicos de energia elétrica no Brasil e das especificidades do ciclo político. As ações estatais, explorando o potencial do setor elétrico brasileiro na implementação de políticas públicas, são questionadas em função dos meios da qual se valem, da submissão dos princípios técnicos a variáveis de ordem político-econômico-ideológicas, dos resultados que logram alcançar e da falta de transparência de seus princípios básicos. As relações estabelecidas em torno do uso e da produção da energia elétrica, dado seu duplo caráter econômico-social, são propícias para a representação das múltiplas instâncias de exercício do poder político, por meio de uma perspectiva que cumpre o propósito de romper a oposição entre Estado e sociedade, realçando a complementaridade entre ambos.

ABSTRACT

This work analyzes the use of Brazilian electrical sector by the State as an implementation tool of public policies in the period that goes from 1995 to 2004 when different institutional regulation models were instituted in the country. These models varied from the defense of the free market virtues to the recovering of rooms to the state presence. This work intends to highlight the intrinsic problems to the conformation of the State strategies as a conductor or coordinator of the social-economic development, as well as, the negative reflexes brought to society, from the reading of the electric energy public services evolution in Brazil and the particularities of the policy cycle. The State actions exploring the potential of the Brazilian electrical sector in the implementation of the public policies are questioned here based on the means they are worth, from the submission of the technical principles to the political-social-ideological variables, the results they will reach and the lack of transparency of its basic principles. The established relations concerning the use and the production of electric energy considering its economic and social character are good issues to the representation of the multiple rooms for the political power practice through a perspective that breaks up the opposition between the State and society enhancing their complementarity.

QUADRO DE ABREVIATURAS

ABRADEE	- Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica
ACL	- Ambiente de Contratação Livre
ACR	- Ambiente de Contratação Regulada
AMCHAM	- Câmara Americana de Comércio
AMFORP	- American & Foreign Power Company Inc.
ANEEL	- Agência Nacional de Energia Elétrica
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBEE	- Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial
CBIEE	- Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica
CCC	- Conta de Consumo de Combustíveis
CCEE	- Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	- Conta de Desenvolvimento Energético (criada em 2002)
CEMIG	- Companhia Energética de Minas Gerais
CHESF	- Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIP	- Contribuição de Iluminação Pública
CMBEU	- Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico
CMSE	- Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNAEE	- Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
CNPE	- Conselho Nacional de Política Energética
COFINS	- Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CONESP	- Comissão Nacional das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos
CRC	- Conta de Resultados a Compensar
DNAEE	- Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNPM	- Departamento Nacional da Produção Mineral
EAEE	- Encargo de Aquisição de Energia Emergencial
ECE	- Encargo de Capacidade Emergencial
ELETROBRÁS	- Centrais Elétricas Brasileiras S. A.
ENERSUL	- Empresa Energética do Mato Grosso do Sul S. A.
EPE	- Empresa de Pesquisa Energética
ESCELSA	- Espírito Santo Centrais Elétricas S. A.

FFE - Fundo Federal de Eletrificação

FGTS - Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

GCPS - Grupo Coordenador de Planejamento dos Sistemas Elétricos

GCOI - Grupo Coordenador para Operação Interligada

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-M - Índice Geral de Preços – Mercado

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IUEE - Imposto Único sobre Energia Elétrica

MAE - Mercado Atacadista de Energia

MME - Ministério de Minas e Energia

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

PERCEE - Programa Emergencial de Redução de Consumo de Energia Elétrica

PIB - Produto Interno Bruto

PIS/PASEP - Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE - Plano Nacional de Eletrificação (de 1943)

PNE - Plano Nacional de Eletrificação (Projeto de Lei 4.277/1954)

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PND - Programa Nacional de Desestatização (criado em 1990)

PROINFA - Programa de Incentivo as Fontes Alternativas de Energia Elétrica

REVISE - Revisão Institucional do Setor Elétrico

RGG - Reserva Global de Garantia

RGR - Reserva Global de Reversão

RTE - Recomposição Tarifária Extraordinária

SEB - Setor Elétrico Brasileiro

SIN - Sistema Interligado Nacional

TE - Tarifa de Energia

TFSEE - Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica

TUSD - Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de elaboração de Políticas Públicas	17
Figura 2 - Configurações básicas do Sistema Interligado Nacional – SIN	26
Figura 3 - Organismos do setor elétrico brasileiro	27
Figura 4 - Regulação econômica do SEB: reajustes e revisões periódicas (caso ESCELSA)	34
Figura 5 - Evolução dos tributos e encargos setoriais no SEB	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo entre as variações acumuladas de índices econômicos	120
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Composição das tarifas dos serviços de distribuição de energia elétrica	34
Tabela 2 - Evolução do contingenciamento de recursos da ANEEL	110
Tabela 3 - Comparativo entre reajustes e índices econômicos	116
Tabela 4 - Relação dos tributos e encargos setoriais no SEB	130
Tabela 5 - Subsídios tarifários no SEB	136
Tabela 6 - Evolução das tarifas de energia elétrica comparativamente aos índices econômicos	139
Tabela 7 - Evolução dos custos operacionais da ESCELSA	140
Tabela 8 - Evolução dos indicadores de qualidade no fornecimento de energia elétrica	142
Tabela 9 - Domicílios com acesso ao serviço de energia elétrica (%)	143
Tabela 10 - Evolução dos gastos dos consumidores com a transmissão de energia elétrica (R\$ mil)	143
Tabela 11 - Evolução das perdas comerciais na ESCELSA	145
Tabela 12 - Participação de tributos e encargos setoriais nas faturas de energia elétrica da ESCELSA em 2005 (valores médios em R\$, para cada R\$ 100,00 faturados)	164

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	01
II. ESTADO E FORMAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO	07
2.1 Intervenção estatal e políticas públicas	08
2.2 O setor elétrico brasileiro: uma breve discussão	24
2.3 Os primórdios do setor elétrico brasileiro: das primeiras utilizações até 1930	39
2.4 De 1930 a 1944 - o início da instrumentação do setor elétrico brasileiro pelo Estado	46
2.5 De 1945 a 1963 - os primeiros passos a caminho da estatização	53
2.6 De 1964 a 1984 - apogeu e crise: as faces da instrumentalização do SEB	61
2.7 De 1985 a 1994 - a fadiga do modelo estatizante e instrumentalizador: revendo o papel do Estado	71
III. AS NOVAS FACES DA INTERVENÇÃO ESTATAL	79
3.1 O setor elétrico e o governo FHC	80
3.1.1 <i>Descompasso entre privatização e reestruturação</i>	88
3.1.2 <i>Investimentos estatais e formação de superávits primários</i>	95
3.1.3 <i>O modelo de livre mercado e as especificidades do SEB</i>	98
3.2 O setor elétrico e o governo Lula	103
3.2.1 <i>Contingenciamento de recursos da ANEEL</i>	108
3.2.2 <i>Parcelamento da revisão tarifária e criação do Xa</i>	112
3.2.3 <i>A retomada de espaços para o Estado</i>	121
3.2.4 <i>O avanço da universalização do atendimento</i>	125
3.3 Ainda sobre os reflexos para a sociedade de uma utilização política do setor elétrico brasileiro	128
3.3.1 <i>Elevação da carga tributária e dos encargos setoriais</i>	129
3.3.2 <i>Ampliação e permanência da incidência de subsídios tarifários</i>	135
3.3.3 <i>Evolução das tarifas de energia elétrica comparativamente aos índices econômicos</i>	139
3.3.4 <i>Ilegalidade no fornecimento de energia e inadimplência</i>	144
3.3.5 <i>Incertezas quanto a investimentos futuros</i>	146

<i>3.3.6 A captura do setor elétrico brasileiro e a crise do Estado</i>	148
<i>3.3.7 Hermetismo e falta de transparência</i>	151
IV. CONCLUSÕES	157
V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	172
ANEXO – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS	179

I. Introdução

Fazer a história, sim, na medida em que a história é capaz, e a única capaz, de nos permitir, num mundo em estado de instabilidade definitiva, viver com outros reflexos que não os do medo.

Lucien Febvre

Em 1993, durante um ciclo de palestras voltado para o resgate da história do setor de energia elétrica no país, iniciativa do Centro de Memória da Eletricidade no Brasil¹, Paulo Richer, engenheiro e primeiro presidente das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS (1962), narrou um episódio ocorrido durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), por ocasião de uma greve de bondes no Rio de Janeiro para aumentar o salário dos motorneiros e cobradores: “[...] se aumentasse o preço do bonde, a UNE [União Nacional dos Estudantes] iria para a rua e viraria os bondes. Então o presidente Juscelino encontrou uma solução: colocou um adicional na tarifa de energia elétrica para pagar o aumento dos cobradores e dos condutores de bondes” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1995, p.103).

Longe de ser apenas um fato curioso na história da energia elétrica no país, ressalvadas as especificidades da exploração do serviço de eletricidade à época, a lembrança desse episódio é reveladora e oportuna para simbolizar o questionamento acerca das estratégias de ação do Estado no interior da estrutura social, a partir de uma leitura da evolução do *setor elétrico brasileiro* - SEB.

Do início da utilização da energia elétrica no país, nos últimos anos do século XIX, substituindo ancestrais sistemas de iluminação, até a atualidade, em que estabelece as bases para o desenvolvimento da 11ª maior economia do mundo², o SEB passou por substanciais mudanças derivadas de diferentes modelos institucionais-regulatórios que, postos em prática, refletiram, em primeiro plano, o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico e social do país.

Desde muito cedo o Estado descobriu as potencialidades do setor elétrico brasileiro

¹ Entidade cultural instituída em 1986 por iniciativa da ELETROBRÁS com o objetivo de preservar a história da implantação e do desenvolvimento da indústria da eletricidade no país.

² Em 2005 o Brasil atingiu um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 1,937 trilhão, se tornando a maior economia da América Latina e a 11ª no mundo. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

como instrumento de implementação de políticas públicas e, através de medidas como a contenção tarifária, a repartição dirigida dos custos dos serviços, a realização de investimentos imprudentes e a criação de tributos e encargos setoriais, procurou utilizá-lo como reforço na consecução de suas diretrizes sócio-econômicas, mesmo colocando em risco, por vezes, a própria sobrevivência do setor. As políticas públicas, implementadas com o concurso do SEB e voltadas para a inserção social, a distribuição de renda, a integração regional e o desenvolvimento econômico, dentre outras motivações, acabaram por traduzir interesses organizados ou correntes ideológicas operando dentro do governo, não podendo, de qualquer forma, serem entendidas como uma ação estranha às competências do Estado.

Percebida, de forma bem distinta, por diferentes segmentos da sociedade, a estratégia estatal é questionável em função dos meios da qual se vale, da submissão dos princípios técnicos à variáveis de ordem político-econômico-ideológicas, dos resultados que logra alcançar e da falta de transparência de seus princípios de ação, momento em que a participação democrática da sociedade é limitada pelas próprias dificuldades encontradas em se perceber como se dá essa utilização política do SEB, no que pese o hermetismo com o qual se revestem etapas como a introdução de encargos setoriais nas faturas de eletricidade ou a publicação de novos instrumentos regulatórios voltados para os serviços de eletricidade³.

Acompanhando a trilha aberta pelos eventos passados, torna-se objetivo desta pesquisa analisar a utilização do setor elétrico brasileiro, como instrumento de implementação de políticas públicas, identificando aspectos relativos à conformação dessa estratégia no ciclo político (*policy cycle*) e seus reflexos para a sociedade. A partir deste objetivo, contextualizado, por um panorama da prestação dos serviços de eletricidade no país, no

³ É certo que melhoras no processo foram alcançadas, principalmente após as ações da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, mas a observação de Álvares, de 1978, ainda merece reflexão: “o método brasileiro [de fixação de tarifas] é quase que secreto, esotérico, e o consumidor nem sequer é avisado pela concessionária, na maioria dos casos, sob a alegação de que, saindo a portaria publicada no Diário Oficial, é um ato administrativo público sob presunção do conhecimento geral” (ÁLVARES, 1978, p. 421).

período pós-privatização das concessionárias de distribuição de energia⁴, colocou-se como hipótese central que a utilização do setor elétrico brasileiro pelo Estado, como instrumento de implementação de políticas públicas no período de 1995-2004, foi uma estratégia que apresentou problemas intrínsecos em sua conformação e produziu, para a sociedade, reflexos negativos.

No tratamento da hipótese foi necessária uma leitura do processo histórico de formação do SEB, priorizando-se a verificação da confluência entre a evolução do papel desempenhado pelo Estado, na indução ou coordenação do desenvolvimento sócio-econômico e os modelos institucionais-regulatórios adotados para o setor, em decorrência do pensamento político-econômico dominante, de forma a caracterizar uma trajetória de estratégias estatais implementadas no país com o concurso do setor. Nesse momento, analisando os reflexos para a sociedade dessas ações políticas, foi discutida também a forma como o Estado é socialmente produzido, ou seja, como setores da sociedade se articulam na própria estrutura estatal em busca da defesa de seus interesses, de forma democrática ou não.

A escolha desse recorte temporal está associada ao início do governo Fernando Henrique Cardoso, no qual foram adotados os princípios da reestruturação do setor elétrico brasileiro, abrindo espaço para o livre mercado, após a privatização parcial do SEB, e chega a 2004, ano em que o governo Luiz Inácio Lula da Silva divulgou as bases para um novo modelo setorial, no qual foram retomados espaços de atuação anteriormente perdidos pelo Estado.

Pelo duplo caráter da energia elétrica, insumo de produção indispensável ao progresso econômico e serviço público essencial, empiricamente, o SEB se apresenta como um pródigo

⁴ A partir de 1995, como resultado da política de privatização do governo federal, as participações detidas pela ELETROBRÁS em empresas de distribuição e de geração foram vendidas a investidores privados. Simultaneamente, alguns governos estaduais venderam também suas participações nas principais empresas de distribuição do país. A Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. - ESCELSA foi a primeira distribuidora privatizada no Brasil, em 1995. Maiores informações sobre esse processo estão no item 3.1 *O setor elétrico e o governo FHC*, podendo ser encontradas também em (PINHEIRO; FUKASAKU, 2000; ROSA, 2001).

campo de pesquisa para uma tradução dos acontecimentos políticos, a partir da observação de dimensões da realidade histórica, e para a compreensão dos princípios da ação estatal, por intermédio das políticas públicas, indicativas do grau de ingerência do Estado sobre setores da vida social de uma nação.

Atendendo a todos os segmentos da sociedade, desde atividades industriais de grande porte até os pequenos hábitos cotidianos, presente na imensa maioria dos lares e atividades econômicas, um dos vetores básicos do desenvolvimento sócio-regional de um país, a energia elétrica e as relações que se estabelecem em torno de seu uso e produção, são elementos propícios para uma representação das múltiplas instâncias de exercício do poder político em uma dada sociedade: “a eletricidade de tal forma penetrou a vida da civilização material ocidental que, sem ela, os seus quadros econômicos e sociais sofreriam colapso semelhante ao do corpo humano sem oxigênio” (ÁLVARES, 1978, p. 41).

A perspectiva de análise colocada busca cumprir o propósito de romper a oposição entre Estado e sociedade realçando, nas reflexões realizadas, a complementaridade entre ambos e a necessidade de se estudar, em conjunto, o Estado, suas instituições e a forma como o poder é exercido na estrutura social, para a garantia de um correto entendimento das relações políticas vigentes.

Podemos considerar que a presente dissertação refere-se a um estudo histórico, no nível das macro-relações político-econômico-sociais envolvendo o SEB, que procura identificar os meios dos quais se vale o Estado para exercer seu poder no interior da estrutura social e as conseqüências derivadas dessa ação, procurando, em uma visão mais ampla, observar as mudanças que afetam a sociedade propondo explicações para elas (RÉMOND, 1996).

A relevância desta pesquisa está associada à oportunidade de gerar um conhecimento que contribua para a compreensão das estratégias de ingerência do Estado sobre a vida das sociedades (a partir das chamadas políticas públicas), para a identificação das conseqüências

resultantes desta interação e para a avaliação de formas de participação da sociedade na obtenção de contra-medidas a esses efeitos⁵, utilizando para tanto um setor de grande significância e capilaridade, em conjugação com a própria capacidade das políticas públicas em condicionar o comportamento dos segmentos sociais à medida que interferem nas escolhas disponíveis ao conjunto dos agentes privados (MONTEIRO, 1982).

Ao trabalhar sobre um período recente da história brasileira entramos por um terreno onde o conhecimento ainda não está totalmente acumulado e sistematizado, ou pelo contrário, está em formação, nos aproximando dos princípios, riscos e desafios da *história do presente* ou *história imediata*. Desafiando a ignorância do epílogo e a falência das fontes, mas, apoiados “nesses arquivos vivos que são os homens”, tivemos neste trabalho, a um só tempo, proximidade temporal da redação da obra em relação ao tema tratado e proximidade material do autor em relação à crise estudada, promovendo, no instante em que tentávamos juntar os acontecimentos aos seus princípios fundamentais, uma “arqueologia do presente” (LE GOFF, 1993; LACOUTURE, 1993).

⁵ Enquadrando também essa pesquisa em relação ao programa do *Mestrado em História Social das Relações Políticas* da UFES/ES, na linha de pesquisa *Estado e Políticas Públicas*, cumpre ainda destacar que, ao lado da internacionalização da vida interna dos Estados, foi a crescente intervenção do Estado na sociedade por intermédio das políticas públicas que determinou a reabilitação do político no estudo da História (RÉMOND, 1996).

II. Estado e formação do setor elétrico brasileiro

Na medida que os objetivos da política econômica se tornam mais complexos, também mais complexos têm que ser os instrumentos dessa política. Com efeito: cada novo objetivo de política econômica exige que se ponha à disposição das autoridades centrais pelo menos um novo instrumento de ação.

Celso Furtado

2.1 INTERVENÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir do século XIX, as grandes transformações de ordem social, econômica, e tecnológica, originadas pela Revolução Industrial, promoveram uma mudança estrutural nas relações entre Estado e sociedade⁶ destruindo a separação entre ambos a partir dos fenômenos correlatos de intervencionismo estatal na esfera social e de transferência de competências públicas para entidades privadas, em um processo dialético de estatização da sociedade e de socialização do Estado (HABERMAS, 2003).

As implicações decorrentes dos avanços da ciência, da rápida expansão econômica, da concentração de capitais, da maior liberdade política, da evolução do pensamento político-jurídico, das industrializações retardatárias e do imperialismo levaram a um acréscimo das funções do Estado moderno e à derrubada das barreiras que o separavam da sociedade industrial (BONAVIDES, 1996; VENÂNCIO FILHO, 1998).

Se o Estado moderno, fruto das deficiências da sociedade política feudal e da Revolução Francesa, havia encontrado no liberalismo seu aglutinador ideológico fundando-se pela defesa das liberdades individuais, da limitação dos poderes e funções⁷ e da auto-regulação do mercado⁸ (WALLERSTEIN, 2002), passava a ser cada vez mais requisitado na criação de novos dispositivos legais, na intervenção da economia e da vida social, na provisão de necessidades individuais, na execução de atividades administrativas ou de cunho privado, consolidando-se, assim, a passagem do Estado liberal para o Estado social.

⁶ Para um aprofundamento acerca da Revolução Industrial e suas transformações ver (POLANYI, 1980; HOBBSBAWM, 1986, 1995; SEVCENKO, 1998).

⁷ Segundo Bobbio (2000, p.17) a limitação dos poderes do Estado levaria a noção do *Estado de direito* e a limitação de funções a noção de *Estado mínimo*. Em Rosanvallon (1997) encontra-se uma discussão quanto a real validade da expressão *Estado mínimo*, pois, analisando o referencial teórico do liberalismo clássico, o autor afirma que não se logra identificar claramente os limites para uma atuação do Estado

⁸ O liberalismo econômico defende o livre funcionamento do mercado, do seu mecanismo de preços e a manifestação permanente das leis de oferta e procura. As forças do mercado, atuando livremente, promoveriam de forma natural, com sua “mão invisível”, a ótima alocação dos recursos disponíveis.

Complementando essa perspectiva, da passagem de *Estado mínimo* para *Estado máximo*, ressalva-se como restou aumentada a possibilidade, formalmente permitida, do exercício da participação política, levando determinados setores da sociedade a se articular em busca de uma influência política que lhes permitisse equilibrar a disposição de forças percebidas no setor econômico:

As intervenções do Estado na esfera privada a partir do final do século passado permitem reconhecer que as grandes massas, agora admitidas à cogestão, conseguem traduzir os antagonismos econômicos em conflitos políticos: as intervenções vão em parte ao encontro dos interesses dos economicamente mais fracos, em parte também servem para repeli-los. [...] as intervenções do Estado, mesmo onde tenham sido obtidas contra interesses dominantes, estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema [capitalista] que não possa mais ser assegurado através do mercado livre (HABERMAS, 2003, p.174).

O processo de interpenetração do Estado e da sociedade é corroborado, já no século XX, pelo aumento do leque de tarefas atribuídas ao Estado social, que sobreviveria mesmo às investidas das políticas neoliberais, a partir da década de 1980, se constituindo em uma instituição tão robusta quanto dispendiosa, cuja própria magnitude dificultaria propostas de desmontagem de seus organismos fundamentais, dadas as pesadas conseqüências políticas de se procurar implantar medidas que soariam impopulares aos ouvidos da massa de eleitores (SADER; GENTILI, 1998). Chega-se evolutivamente a uma condição na qual:

[...] a escala e a difusão da intervenção do Estado no capitalismo contemporâneo são hoje incomensuravelmente maiores do que em qualquer outra época e sem dúvida alguma continuarão a crescer. O mesmo se aplica para a ampla rede de serviços sociais em relação aos quais o Estado assumiu responsabilidade direta ou indireta (MILIBAND, 1972, p.20).

De forma semelhante Bobbio (2000, p.26) chama de *publicização do privado* o processo de intervenção dos poderes públicos na regulação econômica, e complementa a análise das transformações das sociedades industriais avançadas lançando mão de um outro processo, o de *privatização do público*:

A vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente, diante dos quais o Estado, como conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (o aspecto burocrático), desenvolve a função de mediador e de gerente mais do que a de detentor do poder de império segundo a representação clássica da soberania.

O Estado que invade e engloba a sociedade é, dessa forma, perpassado pelos dois processos, subordinando os interesses privados ao bem comum ou sendo assediado pelos interesses privados por meio de grupos de pressão, que se servem da máquina administrativa para alcançar seus objetivos próprios:

Através de leis e medidas administrativas, o Estado intervém profundamente na esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social, pois os interesses concorrentes das forças sociais se transformam em dinâmica política e, intermediadas pelo intervencionismo estatal, retroagem sobre a própria esfera. Examinando-se isso a grosso modo, a ‘influência democrática’ sobre o ordenamento econômico não pode ser negada (HABERMAS, 2003, p. 176).

As teorias sobre o Estado⁹ favorecem uma melhor compreensão quanto às relações desenvolvidas em seu seio pelas forças sociais e, como alerta Dagnino et al. (2002), o modelo conceitual adotado sobre as relações Estado-sociedade influencia os resultados que podem ser obtidos a partir da análise de uma dada política pública, mas, tendo em vista que cada política tem suas características específicas (e são diversas as políticas que estaremos considerando no texto), o analista não pode se fechar apenas sobre uma visão do Estado, mesmo que seu entendimento particular tenda a isso, e sim manter ao alcance das mãos todas as visões disponíveis, que podem ser úteis como guia metodológico dependendo da política em questão. É, contudo, recomendável disponibilizar um enfoque mais eclético, que livre o analista das amarras de uma concepção estanque que, mais à frente, se mostraria inadequada para um estudo sobre políticas públicas¹⁰.

Passamos, portanto, na sequência, a discutir as abordagens *pluralista* (o Estado como resultado dos interesses sociais), *elitista* (o Estado como resultado das vontades das elites), *corporativista* (o Estado “sujeito” de poder) e *marxista* (o Estado expressão da luta de classes), sem nos limitarmos pelo fato de que a eventual utilização de um modelo de análise

⁹ Trabalhando sobre o conceito de Estado, Dallari (2002, p. 118) o coloca com sendo “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. *Lato sensu*, se o Estado é a instituição dotada de poder, com liderança sobre a sociedade, o governo é o conjunto de indivíduos que representa essa sociedade, exercendo o poder de Estado por um determinado período de tempo.

¹⁰ Na impossibilidade de enunciar todas as teorias do Estado, em face de uma grande diversidade de abordagens teórico-metodológicas, que necessitariam de um estudo em separado, procuramos relacionar aquelas cujos pressupostos poderiam agregar recursos para a realização desta pesquisa.

do processo de elaboração de políticas públicas possa tornar imprópria alguma dessas formulações, ou mesmo afastá-la, em função da leitura do recorte temporal em estudo.

Reafirmando a democracia, como valor fundamental e o voto como forma privilegiada de expressão a *teoria pluralista* trata as políticas públicas como o resultado das preferências de um grande espectro de grupos de pressão, dotados de diferentes níveis de poder, que em função da defesa de seus interesses acabam por conformar a ação do Estado (DAGNINO et al., 2002). Na medida em que existe competição entre blocos de interesses, no seio do Estado, ocorre uma repartição do poder de forma equilibrada e sem privilégios: “Para os pluralistas, o Estado é neutro, um ‘programa vazio’, e ainda um servidor da cidadania – do eleitorado – porém o bem comum é definido como uma série de decisões empíricas que não necessariamente refletem a vontade da maioria” (CARNOY, 2005).

A *teoria elitista* (ou neo-pluralista), promove uma extensão da visão anterior ao tempo em que fundamenta sua teorização no exercício do poder pelas elites organizadas e habilidosas em articular a defesa de seus interesses. Em cada sociedade, o poder político pertenceria a um restrito círculo de pessoas, responsáveis pela tomada e imposição de decisões, válidas para todos os membros do grupo, mesmo que, para tanto, tivessem que recorrer ao uso da coerção.

A *teoria corporativista*, por sua vez, está centrada na premissa de que os indivíduos devem transferir sua força para um Estado (representando o bem comum) por intermédio de organizações da sociedade civil que funcionarão como grupos de pressão. À medida que esses grupos são oficialmente reconhecidos pelo Estado passam a ter condições para influenciá-lo:

“[...] o Estado assume um papel central no desenvolvimento capitalista e a democracia é reduzida em nome do crescimento econômico da ordem nacional. O Estado não é visto como interferindo na eficiência de uma economia de livre mercado, mas como essencial para sua racionalização” (CARNOY, 2005, p. 316).

As teorias do Estado fundadas em uma análise *marxista*, sob a perspectiva da luta de

classes, afirmam, em suma, que o Estado é uma expressão ou condensação de relações sociais de classe que, por sua vez, implicam na existência de um grupo dominante. Existem várias e importantes versões desse enfoque marxista e, dentre elas, destacamos as seguintes:

a) *visão instrumentalista*: o Estado dispensa apoio e boa vontade para com os interesses econômicos dominantes na sociedade capitalista transformando-se em um instrumento controlado pela classe capitalista e compelido a atuar segundo suas vontades;

b) *visão estruturalista*: na interpretação estruturalista o Estado é visto como um fator de coesão social e útil para a classe dominante na medida em que pode orientar o uso da sua força coercitiva e ou lançar mão de seu aparato ideológico;

c) *visão estruturalista dialética*: o Estado é a condensação material de uma relação entre forças sociais, se tornando mais do que o reflexo da organização da classe dominante ou o unificador das frações da classe capitalista. O Estado é, antes de tudo, moldado pelas lutas de classe que, ao ocorrer na produção e em seu seio, contestam o poder político:

O Estado [...] não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, como é aliás o caso do ‘capital’, como uma relação, mais exatamente uma condensação material (o Estado-aparelho) duma relação de forças entre classes e frações tais com se exprimem, de maneira específica sempre (separação relativa do Estado e da economia, dando lugar às instituições próprias do Estado capitalista) no próprio seio do Estado (POULANTZAS, 1976, p.32).

d) *visão do Estado independente*: o Estado, entendido como uma forma institucionalizada do poder político, é responsável por organizar a acumulação capitalista dentro de limites de legitimidade colocados pelos trabalhadores. Transforma-se em um mediador independente da luta de classes, situado entre os interesses do capital e do trabalho e que busca atingir o interesse coletivo dos indivíduos de uma sociedade de classes dominada pelo capital e

e) *visão derivacionista*: nessa ramificação da teoria marxista, o Estado é derivado da crise geral do capitalismo pois, em função da tendência decrescente da taxa de lucro,

A luta de classes se expressa através da extração do excedente e se reflete nos lucros em declínio. O Estado emerge como resposta necessária a esta tendência e é historicamente moldado por ela. Como um estado de classe, seu principal papel é prover contratendências à taxa de lucro decrescente a fim de manter e estimular a acumulação do capital, face à sua tendência inevitável e ‘lógica’ ao declínio (CARNOY, 2005, p.317).

Ressalvada a participação dos governos em outros setores da vida social, essas diferentes visões favorecem o entendimento da participação do Estado na economia. Nessa linha, (PIMENTA, 2002, p.35) apresenta a seguinte contextualização para *intervenção estatal*:

A intervenção pode ser definida como a ação do Estado no domínio econômico, buscando, no exercício de suas funções, alcançar determinados objetivos. A intervenção, portanto, opera-se no plano da atividade econômica, em sentido amplo, consistindo tanto na prática de atos materiais (atos administrativos), como na produção de atos normativos, dependendo do tipo de intervenção [...]. Sendo assim pode decorrer do exercício de função administrativa, como de função legislativa.

Em função da análise da imbricação dos processos de publicização do privado e privatização do público, pode surgir a dúvida da aplicabilidade de um conceito de *intervenção estatal* nessa pesquisa, posto que o mesmo pressuporia a separação entre setores da vida social e o Estado, ficando no vazio a explicação do fenômeno das relações entre este e a economia. Falar de *intervenção estatal*, ou mais especificamente, de *intervenção no domínio econômico*, como quer a presente análise, voltada para o SEB, significaria a retomada da concepção liberal da separação Estado-sociedade ou imaginar, por exemplo, uma economia *a priori* sem Estado, opções não disponíveis em face do referencial teórico já cooptado.

Entretanto, se imaginarmos que permanecemos uma economia e um Estado capitalistas, ou seja, um sistema jurídico que adota a livre iniciativa e que a própria essência do capitalismo fixaria como ponto zero da intervenção a separação entre o político e o econômico, o conceito de intervenção traduziria *a influência da política na economia*, “[...] o intervencionismo do Estado contemporâneo é expressão do caráter dominante do político [...] dentro da formação social” (MOREIRA, 1978, p.202).

No Brasil, embora seja possível concordar com Sader e Gentili (1998), no tangente à permanência de uma orientação social do Estado, no que pese o papel da Constituição Federal

de 1988, e as atribuições do poder público na provisão de serviços básicos relacionados à saúde, educação e segurança, dentre outros, temos a introdução, a partir da década de 1990, de modificações de ordem econômica, institucional e estrutural voltadas para uma reforma do papel do Estado e calcadas em pressupostos liberalizantes de desestatização e desregulamentação da economia nacional e de privatização das empresas estatais. Ao diminuir sua *intervenção direta* na economia, buscando produzir respostas para as crises pelas quais passava o sistema capitalista desde a década de 1970, o Estado abandonou o figurino de Estado-metalúrgico, Estado-empresário, Estado-ferroviário, para se dedicar a um papel de regulador, fiscalizador, incentivador e planejador da economia, incrementando ações em prol de uma *intervenção indireta*.

Segundo Pimenta (2002, p.35-39), as modalidades de intervenção do Estado no domínio econômico, buscando alcançar determinados objetivos no exercício de suas funções, previstas na Constituição Federal¹¹, são duas: na primeira “[...] o Estado age diretamente no campo econômico por meio de empresa pública, sociedade de economia mista, ou subsidiária” (*intervenção direta*), enquanto na segunda, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo nesse caso exercer funções de planejamento, fiscalização e incentivo, dirigindo a cena econômica (*intervenção indireta*). Se na primeira opção a posição do Estado se iguala a dos particulares, na segunda fica “[...] assegurado ao ente público o manejo de amplo plexo de poderes para atingir os fins constitucionalmente qualificados”.

Mas, embora tenha substituído a *intervenção direta* pela *intervenção indireta* em muitos setores da vida do país, o Estado brasileiro, apesar das privatizações e da abertura do mercado, é “ainda responsável por um conjunto de atividades-chaves e básicas aos processos de sustentação da economia, de suas possibilidades de crescimento, de geração de renda, patrimônio nacional, empregos, etc.” (RIANI, 2002, p.56). O governo, enquanto agente da

¹¹ Sob a ótica do nível de envolvimento do Estado na economia. O autor apresenta outras modalidades de intervenção, quanto à técnica e quanto ao momento.

atividade política do Estado, é o responsável pelo planejamento da economia, baseando suas ações em condicionantes sócio-econômicos, orientações político-ideológicas, estudos, análises e dados estatísticos que permitam identificar e executar correções para as deficiências que afetam o desenvolvimento do país. É com base nesse planejamento, que o Estado intervêm estabelecendo as políticas a serem adotadas, objetivando a necessária correção de rota (política fiscal, monetária, cambial, de investimentos).

Riani (2002), comentando sobre a impossibilidade dos mecanismos de mercado da atividade privada lograrem sucesso em satisfazer a sociedade com uma produção ótima de bens e serviços, oferece uma sistematização das deficiências do mercado que, comumente, provocam o chamamento ao Estado com vistas a uma intervenção na economia, em paralelo ao setor privado, de forma a favorecer uma melhor alocação de recursos. Temos, nesse contexto, os seguintes pontos:

- a) a existência de bens, para os quais não é possível estabelecer preços, via sistema de mercado e que beneficiam todos os indivíduos igualmente, independentemente de poderem pagar ou não para tê-los (como é o exemplo da defesa nacional);
- b) o surgimento de externalidades, ou seja, a ação de determinados indivíduos originando perdas ou ganhos para outros indivíduos (como no caso da poluição e dos problemas sociais dos grandes centros urbanos);
- c) a necessidade de provisão de bens por intermédio de atividades que não se mostram interessantes (lucrativas) para o setor privado;
- d) a existência de mercados imperfeitos (monopólios) e
- e) situações de risco e incertezas na oferta de bens, nas quais a ação do Estado é necessária para viabilizar o atendimento da demanda.

Identificada a necessidade de uma intervenção por parte do Estado, as políticas públicas

irão cumprir seu papel, já que estão no âmago da observação que “os instrumentos de intervenção estatal incluem os mecanismos orçamentários e fiscais, a receita e as despesas públicas; a política monetária e cambial; a produção direta e o planejamento” (ROSA, 2001, p. 114): “do ponto de vista do governo federal, uma política pública é encarada como derivada de sua autoridade para desenhar programas nacionais” (UNICAMP, 1999, p. 113).

Para fins deste trabalho, o conceito de políticas públicas está vinculado à tradição de associá-las às políticas governamentais¹² (objetivos, princípios, programas e metas de um governo), abarcando neste contexto a citação eventual de políticas setoriais (como política tarifária, econômica, industrial), e dando à dimensão “pública” (e não privada ou coletiva) o caráter imperativo das “[...] decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1998, p. 232).

Analisando o conceito de *políticas públicas*, encontramos em fontes bibliográficas uma multiplicidade de representações, o que nos aconselhou a trabalhar com visões complementares e capazes de cobrir o espectro pesquisado. Nesse ínterim, a visão de Bobbio (2000, p. 222), sobre como a política “[...] é uma das grandes categorias dentro das quais se divide o universo social, [...] no qual se desenvolvem as relações entre indivíduos, se constituem grupos de indivíduos e se desenvolvem as relações entre os grupos¹³”, se diversifica, com a conceituação de Reis (1989, p. 90), para qual “as políticas públicas são as traduções técnico-rationais de soluções específicas do jogo de interesses da política”.

Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos em

¹² Para a conceituação de políticas públicas em outros contextos ou com objetivos diversos deste trabalho ver o “problema de fronteira” em (MONTEIRO, 1982, p.15) e a questão da eventual criação de novas políticas no momento da implementação de uma dada política, em (SILVA; MELO, 2000, p.11).

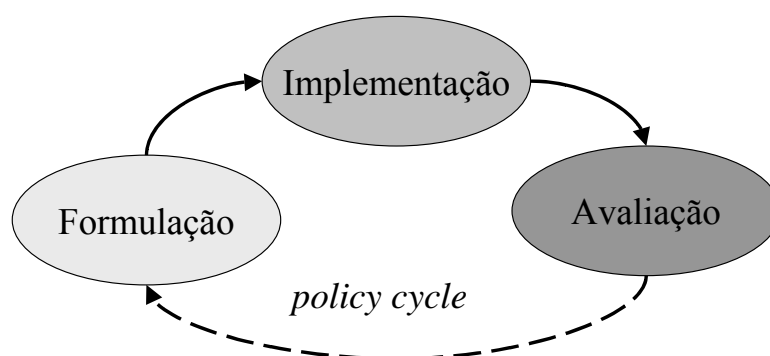
¹³ Derivado do adjetivo de *pólis* (*politikós*), compreendendo tudo aquilo que se refere à cidade, o termo “política” segundo Bobbio (2000), foi difundido pela obra de Aristóteles com o significado de arte ou ciência do governo, tendo sido empregado durante séculos em relação à obras que se voltavam para o estudo das coisas do Estado. Modernamente o termo perdeu seu significado original passando a ser empregado para indicar a atividade ou *práxis* humana referenciada a *pólis* ou Estado.

torno da alocação de bens e recursos públicos, e ainda, para usar a sistematização de Easton (1968), podemos afirmar que as políticas públicas são *outputs*, resultantes do processo político, transmitindo ao ambiente externo um conjunto de ações e decisões voltadas à alocação autoritária de valores, em resposta às necessidades oriundas do meio social (*inputs*) e às demandas e apoios do próprio sistema político (*withinputs*).

O processo de elaboração de políticas públicas, por sua vez, pode ser dividido, simplificada e esquematicamente, em três fases sucessivas que conformam um ciclo que se realimenta - *policy cycle* (DAGNINO et al., 2002)¹⁴, sistematizando, inclusive, um referencial para as análises que serão conduzidas no recorte temporal desta pesquisa, em prol da identificação de um uso do SEB, como veículo de implementação de estratégias de ação estatal e seus reflexos para a sociedade:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o “*policy cycle*” acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000, p.226)¹⁵.

FIGURA 1
PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



¹⁴ Utilizamos a formulação de Dagnino et al. (2002), pois, como afirma Frey (2000), na bibliografia sobre análise política as tradicionais divisões do ciclo político se diferenciam apenas gradualmente, sendo que as etapas elencadas na figura são as que se mostraram comuns as diferentes propostas existentes.

¹⁵ A recorrência, neste item sobre políticas públicas, aos trabalhos de (FREY, 2000; DAGNINO, 2002; RUA, 1998) se deve ao fato dos mesmos terem procedido uma sistematização das contribuições mais atuais e significativas sobre análise política, beneficiando a elaboração de um texto mais pragmático. Consultando esses trabalhos e promovendo o cruzamento entre eles, obtemos um valioso auxílio no entendimento de um importante referencial teórico sobre o assunto, proporcionado por D. Easton; T. Lowi; P. Bacharach & M. Baratz; R. Dahl; C. Lindblom; C. Ham & M. Hill; A. Rappoport e V. Prittwitz.

É importante assinalar, com base nos trabalhos de Frey (2000) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP (UNICAMP, 1999), que esse modelo transcrito de *policy cycle* é válido enquanto um quadro de referências, que viabiliza a verificação das características e dificuldades intrínsecas às fases de um processo político-administrativo, norteando um estudo que tem por foco a identificação de aspectos relacionados a uma estratégia de utilização do SEB como veículo de implementação das ações do Estado e seus reflexos. Concordamos com os autores citados que, na realidade, o ciclo político compreende uma significativa interatividade entre suas etapas, de forma que as mesmas não devam se revestir de uma composição estanque, linear e simples, mas que, de fato, precisam considerar a possibilidade de ter sua dinâmica alimentada em estágios não ordenados da forma apresentada. O controle dos impactos de uma política não precisa, necessariamente, ser realizado ao término da implementação, um ponto de partida não precisa estar claramente definido e a própria etapa de implementação pode implicar na tomada de decisões que acabarão por orientar novas políticas (etapa de implementação vista como processo autônomo)¹⁶.

Resta esclarecer que o que nos move não é saber, por exemplo, como a política de estabilidade econômica do governo FHC foi concebida a partir de 1995, ou quais os seus resultados, mas, tão somente, saber se o SEB foi cooptado como facilitador dessa política e, se o foi, como essa estratégia pode ser caracterizada, quais as dificuldades intrínsecas de sua elaboração e, principalmente, quais os reflexos para a sociedade. Em outras palavras, consideramos analisar, mais detalhadamente, o segundo tópico da assertiva de que: “[...] a ação pública têm duas dimensões, que podem ser analiticamente desagregadas, i) objetivos e ii) uma metodologia ou estratégia pela qual, entre outras alternativas possíveis, pretende-se que estes objetivos sejam atendidos” (UNICAMP, 1999, p.107). Não havendo direcionamento

¹⁶ Com relação ao processo de elaboração de políticas públicas é também assaz pertinente considerar as lições dos autores citados que dão conta da impropriedade de um primado excessivo à etapa de formulação (em detrimento da implementação) e da necessidade de se incorporar ao *policy cycle* os grupos envolvidos pelas políticas e que por ela nutrem interesse (garantia de sustentação política e legitimidade).

da pesquisa para uma completa e extensa reconstituição da vida de uma política específica e de seus resultados (modelo de avaliação de políticas), temos afastado o rótulo de análise política para este documento.

Com base no modelo descrito e feitas as ressalvas necessárias, temos que a política pública é inicialmente formulada, ou seja, concebida, no âmbito de um processo decisório que pode assumir inúmeras facetas (democrático ou autoritário; de “cima para baixo” ou de “baixo para cima”; racional e planejado ou incremental e ajustável; detalhado ou incompleto). Sendo necessária a escolha da mais apropriada das soluções disponíveis, é na fase da formulação que os *atores políticos*¹⁷ colocam claramente suas *preferências*¹⁸, lançando mão de seus recursos de poder em busca de influenciar o processo político em prol do atendimento de suas preferências, momento no qual se formam as *arenas políticas*¹⁹ (FREY, 2000; RUA, 1998).

Apresentada a primeira etapa do *policy cycle*, voltamos imediatamente nossas atenções para suas dificuldades intrínsecas que, em última instância, podem determinar que a cooptação do SEB, como instrumento de ação política, transforme-se em um ferramental de resultados ineficientes. Além da pressão oriunda dos atores políticos, segundo Silva e Melo (2000, p.9-10), os formuladores de políticas operam em um ambiente repleto de dificuldades e incertezas, com:

- a) limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais devem intervir, derivadas da complexidade dos fenômenos sociais;

¹⁷ *Atores políticos* são todos os que têm algo a ganhar ou a perder com as decisões relativas a uma política, são sempre específicos, como por exemplo, os políticos, os burocratas, os organismos financeiros internacionais, os trabalhadores e os empresários (RUA, 1998, p.235).

¹⁸ *Preferência* é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator e se forma em torno de *issues* ou questões (RUA, 1998, p.240).

¹⁹ *Arena política* (“*policy arena*”) são os processos de conflito e de consenso dentro de diversas áreas de política (FREY, 2000, p.223), concepção introduzida por T. Lowi em 1972. As áreas de política podem ser: a) *distributivas*: baixo grau de conflito, alocam recursos ou distribuem benefícios sem que fique muito claro quem paga ou quem perde algo; b) *regulatórias*: conflitos variáveis, fica patente a prevalência de determinados segmentos em detrimento de outros grupos ou setores; c) *redistributivas*: orientação para o conflito, envolve grandes grupos sociais e são caracterizadas pelo deslocamento de recursos ou direitos entre setores sociais e d) *constitutivas*: determinam as condições gerais a serem observadas nas negociações das outras políticas (RUA, 1998; FREY, 2000).

- b) constrangimentos de tempo e recursos operacionais;
- c) imprevisibilidade do ambiente político futuro;
- d) pressuposto de uma dada inserção institucional, para que uma instância da máquina estatal crie programas;
- e) documentos limitados representando os planos e programas, abrindo espaço para um comportamento discricionário por parte dos agentes implementadores;
- f) influências políticas minando a racionalidade técnica dos planos e programas em formulação e
- g) projetos e programas que, depois de formulados, acabam por expressar preferências de atores políticos, não podendo ser vistos como ideais e coletivos mas mera experimentação social. Na fase de formulação da política, a alternativa a ser escolhida, dentre as elencadas, será aquela revestida de um viés político, por mais que o estofo seja formado por considerações de ordem técnica ou ideais de uma sociedade justa.

Depois da formulação é iniciada a etapa da implementação da política, que diz respeito “[...] às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos [...] com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas” (RUA, 1998, p. 252). Para Dagnino et al. (2002), no momento da implementação da política os órgãos e mecanismos existentes, ou criados para este fim, exercem uma discricionariedade variável em função do nível hierárquico, adaptando a política formulada à realidade da relação entre Estado e sociedade e das regras de formação do poder econômico e político, impostas ao jogo entre atores sociais.

O processo de implementação não apenas pode adaptar a política formulada, no sentido explicitado, como também enfrentar questões que não foram resolvidas na fase anterior, em

função da assimetria de informações entre formuladores e executores, de conflitos de interesse não solucionados, de novas demandas surgidas no intervalo de tempo e da crença (dos formuladores) no preparo dos executores, deixando para estes a necessidade de tomar decisões que são cruciais para o sucesso da política (RUA, 1998; SILVA; MELO, 2000). Enquanto não for implementada, a política consistirá apenas em um conjunto mais ou menos vago de intenções, só se efetivando a partir de sua real implementação, lembrando que essa implementação pode implicar em novas decisões, dotadas de complexidade própria, e que articulam o sistema político em suas várias dimensões com a realidade concreta das práticas políticas e sociais dos diversos interessados.

Entretanto, seja qual for o mote para a aplicação da política,

[...] sua implementação supõe que uma autoridade central busque fazer que os agentes implementadores atuem de modo a realizar seus (da autoridade central) objetivos, segundo uma estratégia de atuação considerada a mais adequada pelos agentes formuladores (e não necessariamente para quem deve implementá-lo). A implementação é, portanto, um conjunto complexo de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas destes diversos atores dificilmente serão inteiramente coincidentes (UNICAMP, 1999, p. 108).

Se observamos na etapa de formulação uma série de dificuldades intrínsecas à concretização dos objetivos propostos, é possível perceber que a etapa de implementação não se mostra diferente: “[...] entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores, há uma grande diferença” (UNICAMP, 1999, p.106). A distância entre concepção e implementação, segundo o NEPP (UNICAMP, 1999), pode ocorrer em função das políticas virem a ser implementadas em um ambiente em contínua mutação, com risco de mudança de posição dos grupos que dão sustentação e legitimidade à política, e do exercício da discricionariedade pelos implementadores. Além disso, dadas as características institucionais do país, pode ocorrer uma incongruência entre a autoridade central (formulador) e as autoridades regionais ou

setoriais (implementadores), bem como, a necessidade de se implementar não o desenho pretendido, mas o desenho resultante de um processo de negociação de adesões (barganha política).

Finalmente, completando o *policy cycle*, temos a fase de avaliação da política quanto aos resultados alcançados:

[...] apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase de avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz²⁰ denominou como “aprendizagem política” (FREY, 2000, p. 228).

O fato da etapa de implementação de políticas públicas acabar, eventualmente, por orientar novas políticas, à medida que o executor toma decisões cruciais para o sucesso da missão, também contribui para que a fase de avaliação seja entendida não como um instrumento de correção de rota, mas, sim sob essa perspectiva de *aprendizagem política*, instante no qual se desenvolve e adapta, continuamente, as formas e instrumentos disponíveis para a ação pública:

Quando o *policy cycle* ocorre em um ambiente organizacional em que agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente as noções de hierarquia e controle fazem pouco sentido. Elas dão lugar à negociação, barganha e troca enquanto princípios organizadores da implementação. [...] Em contextos democráticos em que instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nos quais, novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva. [...] É, portanto, essa visão do processo de implementação e da avaliação [...] que deve informar as reflexões sobre os determinantes centrais da intervenção estatal e que devem ser considerados numa estratégia metodológica de avaliação (SILVA; MELO, 2000, p.15-16).

Nessa etapa, o que se espera minimamente de um Estado, é que cada vez mais as decisões tomadas por formuladores e implementadores possam assegurar uma utilização racional das potencialidades da Nação em equilibrar seus déficits sócio-econômicos, por meio de medidas qualitativamente melhores e que incorporem o aprendizado com os “tropeços” do

²⁰ O autor se refere a conceito introduzido por Volker von Prittwitz em 1994 no livro *Politikanalyse*.

passado:

Os estudos de avaliação de políticas e programas governamentais permitem que formuladores e implementadores sejam capazes de, objetivamente, tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades objeto de intervenção estatal, identificando e superando pontos de estrangulamentos e êxitos dos programas, e, por consequência abrir perspectivas racionais para implementar políticas públicas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados pelos formuladores no plano da operacionalidade dos programas e políticas públicas, em qualquer área de competência do governo (UNICAMP, 1999, p. 133).

Ao implementar políticas públicas, valendo-se de determinados setores da economia que garantam, pela sua significância, uma grande capacidade de resposta aos planos de ação traçados, o Estado deve se assegurar que tal estratégia, efetivamente, irá produzir os efeitos esperados, administrando, ainda com mais atenção, não só os problemas intrínsecos ao processo de elaboração de políticas, como também as especificidades técnico-institucionais do setor cooptado, para que reflexos colaterais não lancem por terra quaisquer boas intenções contidas na concepção original e que tenham, por fundamento último, o atendimento das dificuldades naturais de um país tão desigual quanto o Brasil.

2.2 O SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: UMA BREVE EXPOSIÇÃO

Uma vez colocados conceitos, que minimamente nos situem em discussões a serem realizadas no âmbito do presente trabalho, passamos a discussão do *lócus* da pesquisa. Podemos entender por setor elétrico brasileiro - SEB, a conformação no país das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica mediante a atuação de agentes estatais (empresas públicas e órgãos regulador, planejador e coordenador) e privados a partir de um dado modelo institucional-regulatório.

As principais características do SEB, resultantes de um processo particular de formação e exploração, iniciado a partir de fins do século XIX, são: a grande extensão do seu sistema de produção e transmissão de energia elétrica (o Sistema Interligado Nacional – SIN), a operação deste sistema de forma integrada e com uma coordenação centralizada, um parque gerador, predominantemente hidráulico, e a convivência entre múltiplos agentes estatais e privados, no exercício de concessões de serviço público ou de produção de energia.

Em 2005 a eletricidade era o serviço público com o maior índice de atendimento no país²¹ chegando a 56,6 milhões de unidades consumidoras e registrando consumos da ordem de 335.411 GWh/ano²². Toma-se emprestado do Direito Administrativo o conceito de serviço público que, segundo Mello (2004, p. 620), seria “[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público”.

²¹ A Pesquisa por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada em 2004 pelo IBGE, indicou que 96,8% dos domicílios particulares permanentes do país possuem energia elétrica. Não conseguimos localizar, em fonte fidedigna, até a data de conclusão desta dissertação, o índice de atendimento, ou projeção dele, para o ano de 2005.

²² Fonte: (EPE, 2006, p. 15). 1 GWh (gigawatt-hora) equivale a 1 bilhão de kWh (quilowatt-hora), múltiplos da unidade de medida de energia elétrica, esse último utilizado, por exemplo, no faturamento mensal de consumidores residenciais.

A capacidade instalada de geração no Brasil é atualmente da ordem de 93.576 MW²³, com 83.057 quilômetros de linhas de transmissão de energia²⁴. A extensão do sistema de transmissão é justificada pelo fato das principais usinas hidrelétricas estarem situadas a grandes distâncias dos centros consumidores de energia, bem como, em função das regiões do país estarem quase que totalmente interligadas eletricamente, de norte a sul. Apenas o Amazonas, Roraima, Acre, Amapá, Rondônia e parte dos estados do Pará ainda não fazem parte do SIN. Nestes estados, o atendimento é feito a partir de pequenas usinas termelétricas ou de usinas hidrelétricas situadas próximas às cidades principais.

Como a geração hidráulica responde por 76,3% da capacidade instalada no país, ou 71.395 MW²⁵, a operação coordenada do SIN pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS e as regras setoriais vigentes, permitem um diferencial estratégico para o SEB, à medida que o uso da água pode ser maximizado entre usinas da mesma bacia hidrográfica e regiões podem efetuar transferências de energia entre si, otimizando as condições hidrológicas derivadas das diferenças regionais entre os regimes de chuva, independentemente das centrais geradoras pertencerem a diferentes proprietários. A queda no nível dos reservatórios, em uma dada região, pode, por exemplo, ser compensada por algumas instalações da Rede Básica, linhas troncais de transmissão de 500 kV²⁶ ou 750 kV, que possibilitam aos geradores, em condição hidrológica mais favorável, abastecer outros pontos com insuficiência momentânea de produção de energia.

A figura na página seguinte apresenta um diagrama simplificado do SIN (ano base 2005)²⁷ permitindo a visualização de sua extensão e relevância, bem como, das funcionalidades de uma operação coordenada:

²³ Fonte: ANEEL. Megawatt (MW): múltiplo da unidade de medida de potência. 1 MW = 1.000.000 W.

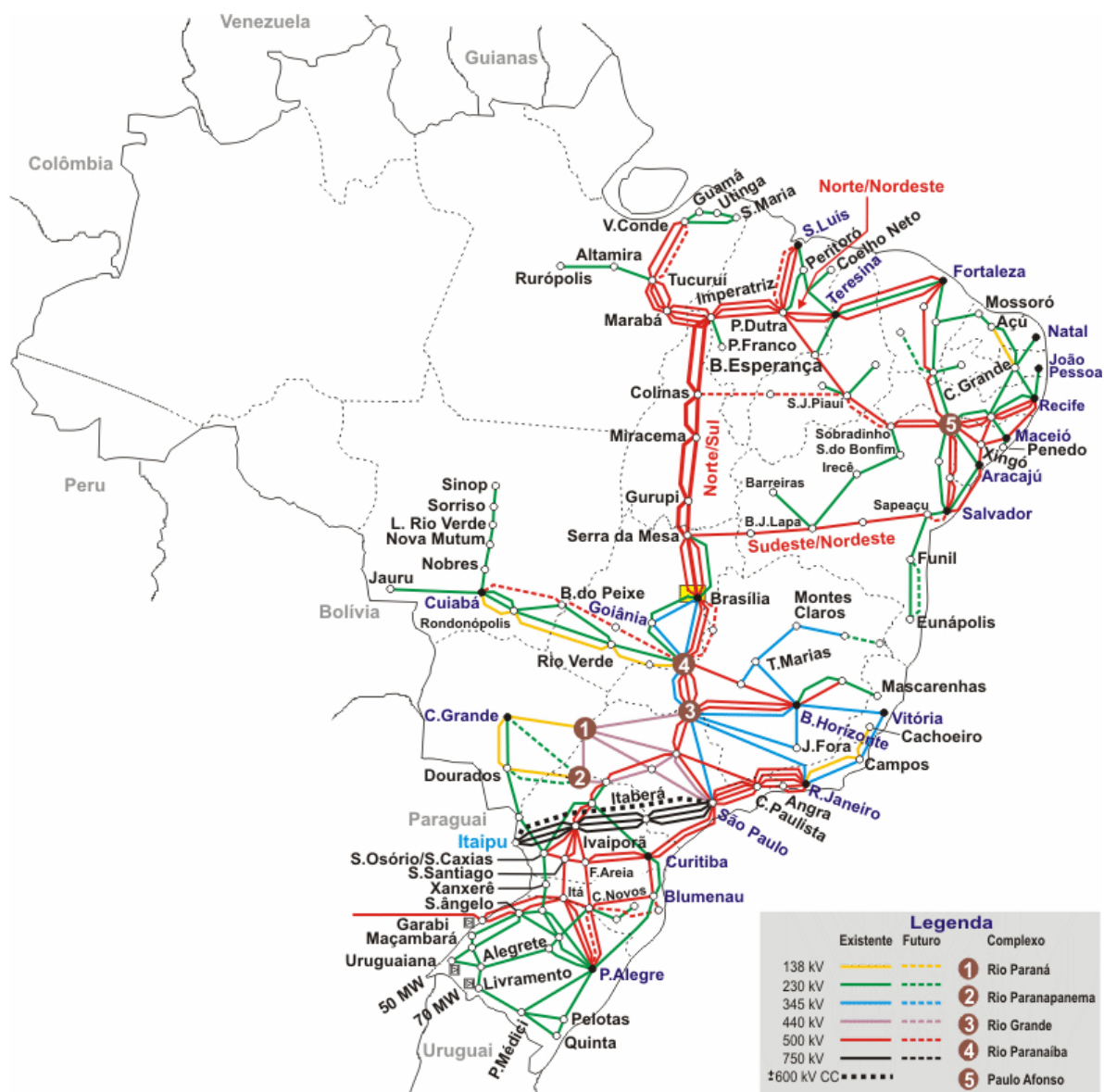
²⁴ Fonte: ONS. Dados do SIN.

²⁵ Fonte: ANEEL.

²⁶ Quilovolt (kV): múltiplo da unidade de medida de diferença de potencial elétrico. 1 kV = 1.000 V.

²⁷ Fonte: ONS, 2005.

FIGURA 2
CONFIGURAÇÕES BÁSICAS DO SISTEMA INTERLIGADO NACIONAL - SIN

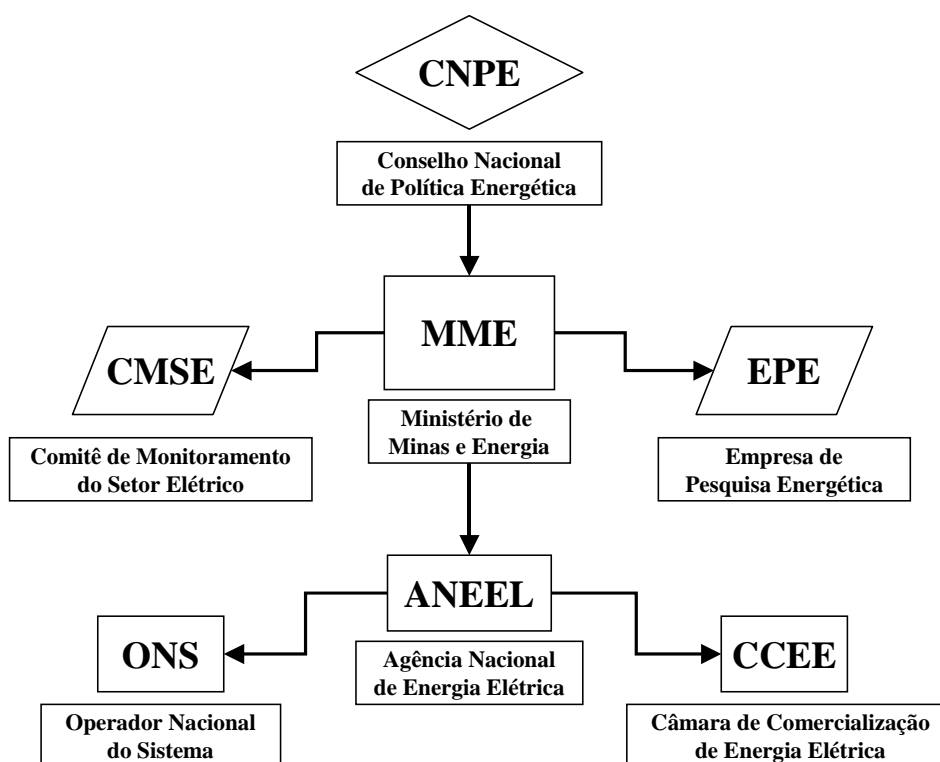


As linhas coloridas representam as linhas de transmissão, componentes do SIN. Os rios, indicados por números na legenda, significam as principais bacias formadoras do SIN, ou seja, a representação das regiões do país onde se concentra a geração hidráulica de maior porte. O diagrama é feliz em representar as grandes extensões do sistema de produção e

transmissão de energia elétrica brasileiro e em possibilitar a inferência quanto às vantagens para o país de uma operação integrada do SIN, a partir de uma coordenação centralizada.

O próximo diagrama, representa a visão atualizada dos principais organismos responsáveis pelo SEB, encarregados desde a fixação de políticas de atuação e normas reguladoras até a gestão técnica da operação dos sistemas elétricos²⁸:

FIGURA 3
ORGANISMOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO



A Constituição Federal²⁹ incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por intermédio de licitação, a prestação dos serviços públicos. Ressalvados os casos previstos na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da

²⁸ Para maiores informações sobre cada organismo, como constituição e função, consultar o (ANEXO – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS). Não foi incluída a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial – CBEE, dada a previsão de sua extinção, a partir de 30 de junho de 2006, nos termos do disposto no artigo 3º da Medida Provisória 2.209/2001. No diagrama poderia ser considerada ainda a existência do braço empresarial do Estado, constituído pelas empresas do Grupo ELETROBRÁS.

²⁹ Ver artigos 170, 173 e 175 da Constituição Federal de 1988.

segurança nacional ou à relevante interesse coletivo, ficando a mesma, prioritariamente, incumbida a livre iniciativa de particulares. Dessa forma, a segurança pública e a defesa nacional são exemplos de serviços públicos prestados de forma direta pelo Estado, ao passo que serviços de utilidade pública como transporte, telefonia e energia elétrica são objetos, no país, de exploração por particulares, mas com a outorga prévia do Estado, que mantém ainda sobre os mesmos, o necessário controle e regulamentação³⁰.

No Brasil, a exploração de serviços e instalações de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água é objeto de concessões, permissões ou autorizações (dependendo do tipo de empreendimento) que são contratadas, prorrogadas ou outorgadas junto ao poder concedente³¹. As pessoas jurídicas, ou consórcios de empresas interessados em atuar no SEB, construindo ou operando instalações de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica, mediante regime de concessão ou autorização, devem participar de processos licitatórios instruídos pelo governo federal. Para comercializar ou gerar energia podem, entretanto, ser solicitadas permissões ou autorizações ao MME ou a ANEEL, como é o caso de comercializadores, autoprodutores ou produtores independentes de energia.

Das atividades relacionadas como formadoras do SEB, a *distribuição de energia elétrica* foi adotada como foco principal deste estudo, sobre estratégias de implementação de políticas públicas, pois é a que apresenta uma maior interface com o consumidor final de energia elétrica, reproduzindo, em última instância, os objetivos da ação estatal, motivo pelo qual discorreremos, brevemente, sobre suas principais características.

O serviço de distribuição está relacionado à entrega de energia elétrica até os pontos de uso final, como indústrias, casas, estabelecimentos rurais e comerciais, em tensões mais baixas, por intermédio de um sistema de linhas, transformadores e chaves, que permitem a

³⁰ O pacto do Estado com pessoas privadas à base do *do ut dê*s – “dou para que dê” (HABERMAS, 2003).

³¹ Para maiores informações ver Lei 8.987/1995, Lei 9.074/1995 e (JUSTEN FILHO, 2003).

interligação com a rede de transmissão. É executado por empresas concessionárias, sob a regulação e fiscalização da ANEEL e em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Por se tratar de uma indústria de rede, ou seja, formada por diferentes atividades que se constituem em uma rede física, na qual a assimetria de informações por parte dos agentes, a presença de bens públicos, a competição imperfeita,

[...] a essencialidade do consumo e a obrigação jurídica de fornecimento, a presença de externalidades³² na prestação do serviço, a necessidade de um elevado nível de investimentos para a construção dos ativos [...], a existência de economias de escala, de densidade e de coordenação são algumas especificidades (TOLMASQUIN; OLIVEIRA; CAMPOS, 2002, p. 15),

o setor elétrico em geral, e a atividade de distribuição em particular, demandam regulação por parte do Estado das atividades concedidas. A regulação pode ser entendida como a ação do Estado tendo por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes possuem no seu processo de tomada de decisões.

As atividades de distribuição de energia, assim como as de transmissão, são consideradas monopólios naturais, ou seja, atividades que não comportam concorrência, nas quais os custos serão menores quando os serviços forem prestados por um único agente. A competição imperfeita, no caso do SEB, é caracterizada também pelo fato dos agentes serem formadores de preços. A energia elétrica é um insumo indispensável, não armazenável na sua forma pura, não manipulável como uma *commodity* comum, com a produção e a logística atendendo quase simultaneamente a demanda e sem opções múltiplas de contratação para os pequenos consumidores.

Em um outro enfoque podemos dizer que, a energia elétrica possui características distintas de outros bens produzidos e consumidos em um país necessitando, portanto, “[...] de uma infra-estrutura institucional e regulamentação detalhada para ordenar sua

³² Situações nas quais o comportamento de um dos agentes afeta o bem estar ou a produção de outro.

comercialização, com a participação do Estado como regulador³³ e planejador. É assim no mundo todo” (TENDÊNCIAS, 2003, p.176). A presença do Estado por meio da regulação dos serviços públicos está, portanto, voltada em última instância, para a garantia da adequação entre oferta de energia, tarifas equilibradas e qualidade do serviço.

A ANEEL, é o organismo responsável no país pela regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no país e coloca como missão principal proporcionar condições que favoreçam um desenvolvimento do SEB com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. Considerando o escopo de sua atuação e no que tange, especificamente, a atividade de distribuição, as atribuições da ANEEL são, dentre outras: gerir os contratos de concessão ou permissão, fiscalizar a prestação dos serviços³⁴, dirimir divergências entre agentes ou entre eles e seus consumidores e autorizar o reajuste das tarifas cobradas dos usuários.

Diferentemente do que podemos observar na geração e na transmissão, o Estado não presta diretamente o serviço público de distribuição de energia, mas, o delega para que terceiros exerçam essa atividade econômica mediante uma finalidade lucrativa, garantindo, contudo, a regulação e a fiscalização das relações que se estabelecem.

Aos prestadores dos serviços o Estado acena com a cobertura dos custos de operação e manutenção e dos custos de capital, mediante incorporação destes itens (chamados no jargão técnico de *custos “gerenciáveis”*, ou *Parcela B*) nas tarifas que serão cobradas dos usuários finais. A esses itens, no processo de formação das tarifas, se somarão outros custos, como a energia elétrica comprada para a revenda, os encargos setoriais e os encargos de transmissão. Estes itens, por sua vez, são chamados de *custos “não gerenciáveis”* ou *Parcela A*, pois a concessionária tem controle restrito sobre a evolução desses dispêndios.

³³ Para maiores informações sobre a regulação dos serviços de eletricidade consultar (TENDÊNCIAS, 2003; TOLMASQUIN; OLIVEIRA; CAMPOS, 2002) e o sítio da ANEEL na internet (<<http://www.aneel.gov.br>>).

³⁴ Atribuição que pode ser desempenhada mediante convênio com órgãos estaduais.

Em termos práticos, quando a distribuidora emite uma fatura de cobrança pelos serviços prestados, e a mesma é paga pelo usuário, três movimentos distintos ocorrerão:

- a) em relação aos itens de custo da Parcela A, presentes nas tarifas, a distribuidora irá funcionar como uma mera arrecadadora de recursos, que pressupõem uma subsequente transferência dos valores pagos para os reais destinatários: órgãos federais, geradores e transmissores de energia elétrica;
- b) já a Parcela B, embutida nas tarifas aplicadas, representará a única parte da receita auferida que efetivamente fica com a distribuidora para custear suas despesas de operação e manutenção e de capital, e
- c) finalmente são arrecadados na fatura pelo distribuidor, também para posterior repasse, os tributos do Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS e do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, além de contribuições estabelecidas em âmbito municipal para o custeio dos serviços de iluminação pública.

O regime de regulação econômica dos contratos de concessão dos serviços de distribuição adotado no Brasil é o regime (por incentivos) de tarifas pelo preço máximo (*price cap*)³⁵ que tem por objetivo simular, ao ser implementado pela ANEEL, as condições de eficiência econômica de um mercado competitivo onde este não se desenvolve naturalmente. Diferente da regulação pelo custo (por comandos), onde o regulador ordena que o regulado atue de uma determinada forma e verifica na sequência se a sua ordem foi cumprida, a regulação por incentivos cria mecanismos para que o regulado se sinta incentivado a

³⁵ Lei 9.427/1996. Entende-se por serviço pelo preço o regime econômico-financeiro mediante o qual as tarifas máximas do serviço público de energia elétrica são fixadas em contrato de concessão ou ato autorizativo da ANEEL.

maximizar seus resultados e nesse processo acabe por atingir os objetivos pretendidos pelo regulador.

Os contratos de concessão possuem uma cláusula econômico-financeira na qual estão previstas três formas de atualização das tarifas praticadas: o reajuste tarifário anual, a revisão tarifária periódica e a revisão tarifária extraordinária. A revisão tarifária extraordinária é feita quando algum evento provoca significativo desequilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços. Pode ser solicitada, por exemplo, em casos de criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais, desde que o impacto sobre as atividades das concessionárias seja comprovado.

Embora anualmente, no momento dos reajustes tarifários, as despesas com os chamados custos “não gerenciáveis” (Parcela A) sofram alterações por vezes até bruscas, temos no *serviço pelo preço*, diferentemente do *serviço pelo custo*³⁶, que as despesas relativas aos custos “gerenciáveis” (Parcela B), uma vez fixadas no momento da assinatura do contrato de concessão, devem permanecer inalteradas por um período de tempo previamente determinado, sofrendo apenas uma atualização pelo Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M). Ao final desse período, durante o qual ocorrem apenas os reajustes tarifários anuais, é realizada a revisão tarifária periódica, momento no qual as tarifas serão reposicionadas, ou seja, fixadas com base em uma nova estrutura de custos.

O intervalo de tempo entre revisões, no qual as tarifas permanecem fixas, proporciona à concessionária a oportunidade de aumentar seus ganhos financeiros a partir de medidas de redução de custos e ganhos de eficiência, observado um dado nível de qualidade exigido na prestação do serviço, pois, as penalidades existentes na regulamentação setorial desestimulam

³⁶ Para alguns autores a forma de correção das Parcelas A e B no momento dos reajustes tarifários denotaria para a regulação brasileira um caráter híbrido, de combinação entre regulação por comandos e regulação por incentivos. Entretanto, entendemos que, mesmo para a Parcela A, existe por parte da legislação setorial a fixação de incentivos e não um reconhecimento integral de custos, como podemos observar na definição de uma trajetória decrescente para as perdas comerciais e o estabelecimento de critérios para a limitação do repasse para as tarifas da compra de energia, beneficiando as contratações de longo prazo.

fortemente as concessionárias de distribuição a buscar ganhos de eficiência em detrimento do patamar de qualidade dos serviços estipulado pelo regulador.

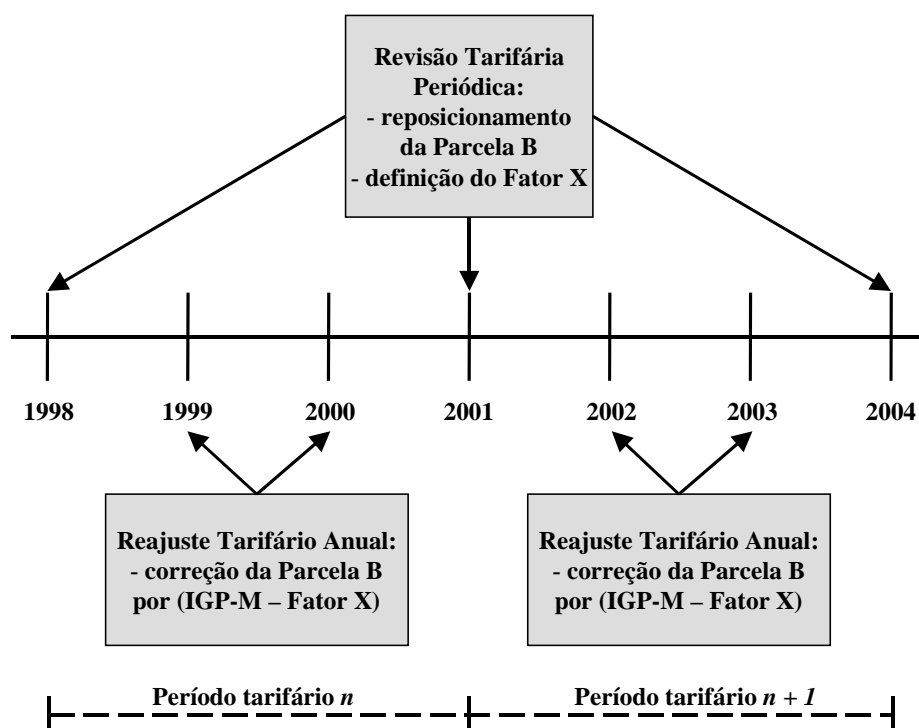
Sob as condições descritas, o agente regulador (ANEEL) busca induzir o agente regulado a acrescentar eficiência em sua gestão, via otimização e redução dos custos, dentro de cada período regulatório, tal que esses benefícios possam ser apropriados pela empresa antes que sejam transferidos, no todo ou em parte, aos consumidores em um movimento de adequação das tarifas feito, periodicamente, no momento da fixação dos novos patamares para o custo de capital e de operação e manutenção (revisão tarifária). A apropriação desses benefícios apenas por um período de tempo, ou seja, até que ocorra uma nova revisão tarifária, ocorre por meio da existência, no regime regulatório, de mecanismos de compartilhamento de ganhos de eficiência e de ganhos de produtividade, baseados no reposicionamento tarifário e na determinação do chamado Fator X, respectivamente. Estes mecanismos de compartilhamento de ganhos, em prol da modicidade das tarifas, estão previstos nos contratos de concessão.

No reposicionamento, uma parte ou mesmo todo o ganho de eficiência obtido, no período revisório anterior, é transferido para o consumidor por meio da redução dos custos gerenciáveis que o regulador autoriza para inclusão nas tarifas. O compartilhamento de ganhos de produtividade (Fator X), por sua vez, está calcado no princípio que, durante o período tarifário, incrementos são produzidos nas vendas da concessionária, tanto pelo maior consumo dos clientes existentes (crescimento vertical) como pela incorporação de novos clientes na área servida (crescimento horizontal). Como esses incrementos são atendidos, pela concessionária, com custos incrementais decrescentes, em relação aos definidos no reposicionamento tarifário, ocorre um ganho de produtividade do negócio (economia de escala), que não se relaciona a uma maior eficiência na gestão da concessionária distribuidora e deve, portanto, na visão da regulação econômica, ser repassado aos consumidores, mediante

a aplicação de um redutor do índice contratual (IGP-M) que atualiza a Parcela B das tarifas, no momento de cada reajuste tarifário anual.

Uma vez definido o Fator X, no momento da revisão tarifária periódica, sua aplicação será efetivada nos reajustes tarifários subsequentes, dentro do intervalo revisional (período tarifário). A Figura 4 procura demonstrar o calendário de eventos que cerca a regulação econômica dos serviços de distribuição de energia elétrica, tomando por base o caso ESCELSA, que tem revisões tarifárias de três em três anos:

FIGURA 4
REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SEB: REAJUSTES E REVISÕES PERIÓDICAS (CASO ESCELSA)



Voltando a questão da composição das tarifas temos, na tabela a seguir, uma caracterização sucinta dos seus itens de custo:

TABELA 1
COMPOSIÇÃO DAS TARIFAS DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

Parcela A (custos “não gerenciáveis”)	Parcela B (custos “gerenciáveis”)
--	--------------------------------------

encargos setoriais	despesas de operação e manutenção
energia comprada para revenda	despesas de capital
encargos de transmissão	

Em relação aos grandes itens de despesas das distribuidoras cabem as seguintes considerações:

- a) os *encargos setoriais* são arrecadações estipuladas pelo governo federal, a serem processadas pelas distribuidoras, junto aos usuários dos serviços e posteriormente repassadas para os órgãos que controlam a aplicação dos recursos obtidos em programas sociais, econômicos ou setoriais;
- b) as *despesas com energia elétrica comprada para revenda* dizem respeito à energia que a distribuidora adquire, junto a fornecedores (geradores, comercializadores, produtores independentes) para entrega aos consumidores finais;
- c) os *encargos de transmissão* são os valores pagos pelas distribuidoras às empresas transmissoras pelo transporte de energia elétrica na Rede Básica, pelo uso de instalações de conexão (dedicadas a interligar a distribuidora ao SIN);
- d) as *despesas de operação e manutenção* estão relacionadas a custos diretamente vinculados a prestação dos serviços pelas distribuidoras, como pessoal, material, serviços de terceiros e outras despesas e
- e) as *despesas de capital* comportam a adequada remuneração do capital investido na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica e a necessária formação dos recursos financeiros que se destinarão à recomposição dos investimentos realizados ao término da sua vida útil (reintegração de ativos).

Em função da modelagem institucional-regulatória aplicada ao SEB, que promoveu a separação entre a energia elétrica e o uso dos sistemas elétricos para transporte dessa energia,

alguns consumidores (consumidores livres, consumidores especiais³⁷) possuem a prerrogativa de adquirir energia de outros fornecedores (geradores, produtores independentes, comercializadores) devendo, entretanto, contratar, com a concessionária local, o serviço de distribuição de energia, ou seja, o transporte da energia comprada até o ponto de consumo. Neste ínterim, os itens de despesa formadores das tarifas devem ser alocados pela ANEEL, de forma a observar a diferença existente entre os consumidores cativos (que adquirem energia da distribuidora) e os consumidores livres e especiais (que contratam energia junto a terceiros), impedindo que esses últimos paguem às distribuidoras por custos associados à energia elétrica, mas, tão somente, arquem com o transporte contratado e os encargos setoriais devidos. Uma vez alocados os itens de despesa, resta constituída a *tarifa de energia* (TE) e a *tarifa de uso do sistema de distribuição* (TUSD). Os consumidores cativos pagam para as distribuidoras o somatório de TE mais TUSD, ou, a conhecida *tarifa de fornecimento*, enquanto os consumidores livres e especiais pagam apenas a TUSD³⁸.

A partir de 1982, as tarifas de energia elétrica no Brasil passaram a ser calculadas com base na Teoria dos Custos Marginais (BRASIL, 1985), representativa do custo que seria incorrido pelo setor elétrico para atender o crescimento do consumo, atribuindo para cada consumidor a real fração correspondente ao custo do serviço que lhe fosse prestado, de forma a assegurar uma base mais justa e racional de alocação. Pela metodologia do custo marginal, temos também a introdução de sinais tarifários (política tarifária) que promovem a eficiência das tarifas, favorecendo a otimização do uso do sistema elétrico com um melhor aproveitamento e racionalidade da sua expansão. Essa distinção entre os custos a serem repartidos faz com que, por exemplo, os consumidores que utilizam a rede em horários de

³⁷ Ver (ANEXO – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS). Os consumidores livres podem se conectar diretamente à Rede Básica, não sendo necessária, neste caso, a contratação do uso do sistema de distribuição junto à concessionária local.

³⁸ A Resolução ANEEL 166/2005 apresenta a metodologia de formação das tarifas de energia e de uso dos sistemas de distribuição. Para fins dessa explicitação estamos considerando a Tarifa de Uso dos Sistemas de Transmissão - TUST junto com a TUSD.

maior carregamento ou consumidores que estejam em níveis mais baixos de tensão, demandando uma maior infra-estrutura para o atendimento, acabem sendo mais onerados pelos serviços prestados do que os outros consumidores.

As tarifas praticadas pelas distribuidoras também sofrem diferenciações entre classes de consumidores por comportarem uma série de subsídios explícitos e implícitos, associados às políticas públicas de cunho sócio-econômico estabelecidas pelo Estado. Ao promover uma repartição diferenciada dos custos dos serviços as tarifas permitem que certos segmentos possam ser beneficiados em detrimento de outros, seguindo uma dada lógica redistributiva pretendida pelo Estado. São exemplos, dessa opção, as condições especiais para os consumidores rurais e os residenciais de baixa renda³⁹.

O faturamento emitido pelas concessionárias de distribuição encerra também, como vimos, encargos setoriais (dentro das tarifas) e tributos (sobre o importe da fatura). Com as bases para cobrança fixadas pelo Estado, esses itens garantem uma valiosa fonte de recursos⁴⁰, captados sobre um setor estratégico e essencial para a economia do país, posteriormente aplicada pela União, estados e municípios em consonância com os objetivos políticos da administração pública.

Embora breve, o desenho do SEB que cuidamos de elaborar ao longo deste tópico, mais do que realçar suas características centrais, permitiu a identificação de espaços institucionais-regulatórios com potencial para a concretização de estratégias estatais de utilização do setor elétrico brasileiro como instrumento de implementação de políticas públicas, reforçando ainda mais seu papel de elemento chave no desenvolvimento sócio-econômico do país.

³⁹ *Unidade consumidora de baixa renda* é aquela que, atendida pela ligação elétrica mais simples, apresenta consumo mensal inferior a 80 kWh ou que, tendo consumo mensal entre 80 e 220 kWh, seja habitada por unidade familiar cujo responsável esteja apto a receber os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, do governo federal. Com a tarifa social o desconto no preço do kWh pode chegar a 65% além da não incidência de alguns encargos setoriais. Em 2005 já seriam, segundo a ANEEL, 17 milhões de consumidores beneficiados. Para maiores informações ver (TAVARES, 2003) e as Resoluções da ANEEL 246/2002 e 694/2003.

⁴⁰ Segundo a Associação Brasileira dos Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADEE, em 2004 foram arrecadados, apenas pelo setor de distribuição, R\$ 29 bilhões em encargos setoriais e tributos.

A forma como as receitas das concessionárias são calculadas, a metodologia de reajuste das tarifas, a diferenciação na repartição de custos dos serviços entre usuários, a concessão de subsídios explícitos e implícitos, a criação de encargos setoriais, a carga e o modelo tributário, além da própria presença estatal na estrutura institucional do SEB e do papel desempenhado pelo órgão regulador, são alguns dos exemplos de espaços nos quais o Estado pode manobrar em busca da consecução de objetivos de ordem política, como veremos mais detalhadamente ao longo deste estudo.

Até o momento descrevemos o atual estágio do SEB, mas, lembrando que esse instantâneo é tão somente o resultado de um processo de formação, em que a presença do Estado teve um papel decisivo, passaremos no capítulo seguinte a fazer um breve retrospecto dessa evolução, culminando no presente modelo institucional-regulatório implementado.

2.3 OS PRIMÓRDIOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: DAS PRIMEIRAS UTILIZAÇÕES ATÉ 1930

A energia elétrica começou a ser utilizada no Brasil, nos anos finais do século XIX, sem uma defasagem temporal significativa em relação ao emprego dessa nova tecnologia em países da Europa e nos Estados Unidos⁴¹. Inicialmente, substituindo sistemas à base de azeite de peixe, óleo de mamona, querosene ou a gás, a energia elétrica era produzida a partir de dínamos⁴² e direcionada para empregos na iluminação pública ou particular por meio da utilização das novas lâmpadas elétricas⁴³. Essa era, por exemplo, a característica da primeira demonstração pública do invento de Edison no Brasil, a iluminação da Estrada de Ferro D. Pedro II, em 1879, com seis lâmpadas elétricas acionadas a partir de dois dínamos que garantiam a substituição de 46 bicos de gás (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Poucos anos depois, em 1883, já se registrava no Brasil a primeira utilização da energia hidrelétrica⁴⁴ e a inauguração do primeiro serviço público de energia elétrica⁴⁵, em soluções típicas da época, que acabam por ilustrar o contraste entre empreendimentos temporários ou experimentais e instalações que já se afiguravam duradouras. As dificuldades e os custos, associados ao emprego da energia elétrica, fizeram com que as primeiras utilizações estivessem voltadas, prioritariamente, ao fornecimento para determinadas atividades econômicas privadas ou para o serviço público de iluminação:

Na virada do século XIX para o século XX estavam em curso várias iniciativas privadas e locais de geração de energia elétrica, especialmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A maioria era promovida por empresários cujas atividades agrícolas, comerciais, industriais ou financeiras estavam vinculadas às localidades a serem beneficiadas pela introdução dos novos serviços (LEITE, 1997, p.47).

⁴¹ Para uma perspectiva sobre as inovações tecnológicas do período e as primeiras utilizações de energia no Brasil e no mundo consultar (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988; LEITE, 1997; GONÇALVES JÚNIOR, 2002).

⁴² Dínamo é um aparelho rotativo que transforma energia mecânica em energia elétrica por meio de indução magnética.

⁴³ A lâmpada incandescente foi inventada por Thomas Alva Edison em 1879.

⁴⁴ Instalação de uma usina de geração de energia em afluente do Rio Jequitinhonha em Diamantina/MG para fornecimento de eletricidade para uma mina de diamantes (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

⁴⁵ Iluminação municipal na cidade de Campos/RJ, com 39 lâmpadas acionadas por 3 dínamos (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Se por trás dessas iniciativas pioneiras estavam empresários (grandes e pequenos)⁴⁶ e municipalidades, data também dessa época a chegada dos primeiros investidores estrangeiros, interessados no potencial da exploração dos serviços públicos de eletricidade nas fases de modernização e industrialização de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro.

O estabelecimento no Brasil de concessionárias estrangeiras, na virada para o século XX, garantiu as inversões necessárias para a viabilização do aumento da produção de energia elétrica e do consumo no meio urbano e nas indústrias. Destaca-se, a partir desse período, a constituição da São Paulo Railway, Light and Power Company Limited (1899) e da Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company Limited (1905), empresas do grupo canadense que ficaria popularmente conhecido como Light e, um pouco mais tarde, da American and Foreign Power Company Inc. – AMFORP (1927, americana). Ao lado dos serviços de eletricidade, as concessionárias podiam explorar as atividades de telegrafia, telefonia e transporte de cargas e passageiros, aproveitando a mesma estrutura empresarial e em regiões de concentração urbana com elevada densidade populacional, o que, segundo Gonçalves Júnior (2002), teriam sido os grandes atrativos para a vinda dos investimentos estrangeiros focados na prestação de serviços públicos.

Nos primeiros anos do novo século, ao lado do grupo Light, a geração e a distribuição de energia eram feitas no país, em caráter privado ou público, por uma miríade de pequenos empreendimentos térmicos e hidrelétricos pertencentes a empresas de caráter local, voltados para o atendimento de um único município, de instalações autoprodutoras em estabelecimentos industriais ou de pequenas unidades consumidoras domésticas nas áreas agrícolas, e responsáveis por um elevado ritmo de implantação de instalações para produção e uso da eletricidade. Os principais aspectos, associados ao rápido desenvolvimento do setor

⁴⁶ Sevcenko (1998, p. 547) analisando a vida cotidiana do início século XX, fala da utilização da eletricidade, “[...] transformada de vilã sinistra em vedete cobiçada do espetáculo urbano”, na formação do poder simbólico da autoridade pública ou do homem de negócios empreendedor que, ao promover as primeiras utilizações da energia elétrica, se tornaria aquele que cativa, que tem o controle e o monopólio do novo potencial miraculoso, o “[...] agente legítimo e incontestável da modernização”.

elétrico nesse início de século, guardam correlação com a expansão do complexo agrário-exportador (principalmente da cafeicultura paulista) e do consumo industrial, como: a expansão urbana e o assalariamento, a diversificação das atividades comerciais, bancárias e de prestação de serviços, o aumento dos estabelecimentos industriais, a importação de equipamentos elétricos, a utilização cada vez maior de novas tecnologias usuárias da energia elétrica (como iluminação e bondes elétricos) e a substituição das máquinas a vapor existentes nas fábricas. Duas características da eletricidade eram determinantes ainda para sua difusão: a transmissibilidade, que permite o consumo da energia em locais distantes da sua produção e a flexibilidade, ou seja, a possibilidade de conversão em luz, calor ou outras formas de energia (LORENZO, 2002; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Entretanto, ainda na década de 1910, é observado (notadamente no estado de São Paulo) um movimento de fusões e incorporações entre inúmeras iniciativas empresariais de caráter local e porte pouco expressivo, por meio do qual as companhias, situadas em pólos de desenvolvimento regional, buscaram absorver outras empresas em prol da solução de problemas técnicos e financeiros, que impediam o estabelecimento de um sistema integrado de exploração de toda a cadeia de serviços associada à eletricidade (geração, transmissão e distribuição).

Esse movimento antecipou o processo de concentração de capitais verificado na década de 1920, quando a AMFORP, dado o monopólio do grupo Light nas duas principais cidades do país, focou suas ações na encampação de pequenas concessionárias existentes no interior de São Paulo e em pólos como Recife/PE, Salvador/BA, Natal/RN, Maceió/AL, Curitiba/PR, Vitória/ES, Porto Alegre-Pelotas/RS, Belo Horizonte/MG e Niterói-Petrópolis/RJ, compondo a outra metade de um processo de concentração de capitais que acabaria por deixar sob o monopólio das grandes concessionárias estrangeiras (Light e AMFORP) praticamente todas as áreas mais desenvolvidas do país⁴⁷, levando a uma quase desnacionalização do setor elétrico brasileiro.

As empresas nacionais, a despeito do pioneirismo dos primeiros anos, incapazes técnica e financeiramente de enfrentar o desafio de atender a rápida expansão da demanda pelos serviços, acabaram passando ao controle de capitais estrangeiros, o que, forjando o perfil do setor elétrico brasileiro na chegada a década de 1930, acabaria por fomentar as teses nacionalistas e de intervenção do Estado na revisão do modelo institucional das décadas seguintes (LEITE, 1997).

O papel do Estado frente ao nascente setor elétrico brasileiro não era institucionalizado e tampouco transparente, predominando a prestação de serviços de forma monopolista e

⁴⁷ A Light, por sua vez, incorporou pequenas concessionárias que atendiam o Vale do Paraíba (paulista e fluminense).

verticalizada⁴⁸, sem uma regulamentação específica e abrangente, reproduzindo como regra geral o perfil de uma intervenção no domínio econômico, subordinada às alianças políticas formadas no atendimento dos interesses agrário-exportadores, prevalecentes no período⁴⁹. Se a política intervencionista estatal não era mais ampla estaria, entretanto, longe de um “liberalismo puro” (ARAÚJO, 1977; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

No que pese a Constituição Federalista de 1891⁵⁰, a ausência de aparatos administrativos e legais, a falta de recursos para o provimento pelo Estado da infra-estrutura dos serviços de eletricidade e o envolvimento das concessionárias com as forças políticas da época, temos, nos dizeres de Leite (1997, p. 46) que:

Na ausência de legislação específica, os serviços de eletricidade, desde a geração até a distribuição, eram baseados nos atos de concessão e no correspondente contrato entre o concessionário e o poder público. Este poderia ser representado indistintamente pelo governo federal ou pelos governos estaduais e municipais, dependendo da natureza e abrangência do objeto do contrato. Diferia conforme o caso, podendo portanto o sistema admitir variadas soluções (LEITE, 1997, p.46).

As tarifas de eletricidade, praticadas no período, eram negociadas e fixadas nos contratos de concessão, acompanhando geralmente critérios de razoabilidade e semelhança, ou seja, via comparação com tarifas praticadas em outras regiões ou países. Pesa-se, nessa discussão, as diferenças existentes entre as muito bem estruturadas e preparadas concessionárias estrangeiras e as pequenas prefeituras, incapazes de exercer uma adequada fiscalização, com as quais se discutiam e fechavam os termos do contrato. Dependendo do nível e da importância das relações mantidas entre as concessionárias e as forças políticas ligadas à atividade agrário-exportadora, por ocasião da celebração dos contratos, o prazo de

⁴⁸ Concessionária verticalizada é a que presta de forma integrada os serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

⁴⁹ Observando outros setores da economia em estágio de exploração mais avançado, é possível citar a assinatura do Convênio de Taubaté, ocorrida em 1906, criando mecanismos de intervenção que mitigavam os efeitos para a estrutura econômica e financeira do país da queda dos preços do café no mercado internacional e a intervenção do Estado nas ferrovias, que se pautou no auxílio do governo a grupos privados na expansão da rede, via subsídios e apoio e, posteriormente, em face da decadência do setor, na transferência dos ativos para o setor público. Ver (ABRANCHES, 1977, p. 9-10; FAORO, 2001).

⁵⁰ A Constituição de 1891 assegurava ampla autonomia aos governos estaduais em detrimento do governo federal e do legislativo (federalismo); ao passo que fortalecia o poder decisório dos estados na exploração dos recursos naturais não fazia referência à exploração de recursos hídricos. Até a organização do Código de Águas em 1907 “[...] os dispositivos existentes sobre a classificação das águas eram antiquados e confusos, remontando às Ordenações do Reino do período colonial” (CENTRO DA MEMÓRIA 1988, p.72).

duração da concessão poderia se estender de 30 até 70, 80 ou 90 anos, exemplificando como a evolução do SEB acabava por reproduzir as formas características do desenvolvimento do capitalismo no Brasil (GONÇALVES JÚNIOR, 2002; LORENZO, 2002).

Era comum à época a introdução nos contratos da *cláusula-ouro* que determinava as tarifas no momento do pagamento, metade em valores correntes e metade em ouro, a ser convertida ao câmbio médio do mês de pagamento⁵¹. Prática comum no período, oriunda da política de garantia de juros para investimentos em ferrovias, a *cláusula-ouro* permitia, na prática, um contínuo reajustamento tarifário, garantindo a rentabilidade econômico-financeira dos serviços de energia elétrica⁵².

O primeiro artigo de lei brasileira sobre a energia elétrica está no artigo 23 da Lei 1.145/1903, regulamentado pelo Decreto 5.407/1904 e que previa regras para os contratos de concessão de aproveitamentos hidrelétricos (ÁLVARES, 1978). Na prática os efeitos do Decreto foram muito reduzidos posto que não alcançava com força de lei os contratos com privilégio de exclusividade celebrados por municípios e estados ou então era afetado por disposições contidas nesses contratos⁵³ (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Em 1907, foi apresentado ao Congresso o projeto de um Código de Águas para o país, elaborado pelo jurista Alfredo Valadão que, no entanto, só viria a se transformar em diploma legal em 1934, com algumas adequações. O projeto do Código de Águas de 1907 trazia como características a restrição ao domínio particular sobre as águas (rompendo o entendimento da Constituição republicana de 1891 de que as jazidas minerais, as quedas d'água e todos os recursos hídricos eram acessórios à propriedade da terra⁵⁴), a não referência a pontos específicos de regulamentação dos serviços de energia e a reserva de espaço para estados e municípios na administração do serviço público (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Em síntese temos, portanto, que do início da utilização da energia elétrica no país, e até

⁵¹ Mais informações sobre a *cláusula-ouro* podem ser obtidas em (LEITE, 1997, Apêndice 2-D; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p.72 ; CENTRO DA MEMÓRIA, 1995, p. 17 e 29-31).

⁵² “Um meio circulante seria são se conversível em ouro, vicioso se calcado sobre a moeda fiduciária” (FAORO, 2001, p.480).

⁵³ O Decreto 5.407/1904 regulava o aproveitamento da força hidráulica para transformação em energia elétrica aplicada apenas a serviços federais, o que deixava sem cobertura a grande variedade de contratos firmados por estados e municípios. Prevvia, por exemplo, um regime tarifário com revisões periódicas e a redução tarifária quando os lucros excedessem 12% sobre o capital, o que a existência da *cláusula-ouro* nos contratos terminaria por inviabilizar.

⁵⁴ Ribeiro (2003) ressalta que a Constituição 1891 consagrou o princípio do direito da acessão, ou seja, o entendimento de que as jazidas minerais, as quedas d'água e todos os recursos hídricos eram acessórios à propriedade da terra, criando um novo espaço de poder e negociação entre as administrações locais, os proprietários de terras e recursos energéticos e as empresas particulares e públicas de exploração dos serviços energia.

1930, período marcado pelo federalismo da Constituição de 1891, e pela intervenção restrita do Estado no domínio econômico, o que se percebeu foi a ausência de uma legislação específica, abrangente e funcional e de condições materiais para uma atuação estatal decisiva no SEB, bem como, a prestação dos serviços mediante atos de concessão e contratos celebrados tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais e municipais, momento no qual as negociações poderiam estar submetidas a correlação de forças político-econômicas característica da época (ARAÚJO, 1977; SOUZA, 2002; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

O volume e o impacto das ações promovidas pelo Estado no âmbito do SEB teriam sido, à época revisitada, tão incipientes quanto o estágio de desenvolvimento dos serviços de eletricidade⁵⁵, embora determinados eventos possam suscitar discussões quanto às potencialidades de utilização do setor elétrico no período na consecução de objetivos políticos. Um exemplo desses eventos episódicos, representativos das ações processadas pelo Estado, é a lei do orçamento de 1905, Lei 1.316/1904, estabelecendo no artigo 18 que “[...] às empresas de eletricidade gerada por força hidráulica, que se constituíram para fins de utilidade ou conveniência pública, poderá o Presidente da República conceder isenção de direitos aduaneiros” (VENÂNCIO FILHO, 1998, p.190), medida fundamental para incrementar no país o uso de uma nova tecnologia cujos componentes, tanto para a produção quanto para o consumo, deveriam ser importados, o que favoreceria o desenvolvimento da industrialização e, conseqüentemente, das atividades agrário-exportadoras.

⁵⁵ Em 1930 o Brasil contava com uma capacidade instalada de energia elétrica da ordem de 779 MW (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p.99, Tabela 4). Apenas como referência a um dado atual, sozinha uma das vinte atuais turbinas da usina de Itaipu possui uma capacidade de 700 MW.

2.4 DE 1930 A 1944 - O INÍCIO DA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO PELO ESTADO

Com a vitória da Revolução de 1930⁵⁶, ocorreram profundas transformações na estrutura político-econômica do país, já afetada pela crise econômica mundial de 1929, inaugurando uma nova etapa no processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira. Nas raízes do novo marco histórico estavam o esgotamento do sistema oligárquico agro-exportador, o desenvolvimento urbano-industrial e a consolidação de um novo pacto de poder (NOGUEIRA, 1998):

[...] condensam-se simultaneamente, num curto período histórico, as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-nação e de um Estado capitalista cuja forma incorpora, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial (DRAIBE, 1985, p.82).

A Revolução de 1930 impingiu mudanças institucionais ao setor elétrico decorrentes, principalmente, da preocupação do poder público em regulamentar suas atividades (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988). Observa-se que as medidas adotadas para o setor elétrico guardavam relação com as transformações em curso, caracterizadas pelo fortalecimento do poder de intervenção do Estado, pela montagem de um aparelho econômico estatal centralizado e por uma orientação para a política de desenvolvimento econômico na qual a industrialização figurava entre os objetivos principais (DRAIBE, 1985).

Como explica Nogueira: “[...] já não seria mais possível defender princípios liberais [...] o fortalecimento do Estado como centro de decisão e ação sobre a atividade econômica se impunha como a única via possível de industrialização”. Nos anos 30 “[...] a industrialização irá ganhar impulso [...] graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial” (1998, p.35).

Neste contexto, fica simplificada a tarefa de identificar momentos em que a ação do

⁵⁶ Para maiores informações sobre as transformações motivadas pela Revolução de 1930 ver (FAORO, 2001; NOGUEIRA, 1998; DRAIBE, 1985).

Estado no SEB teve a função de facilitar a implementação de políticas governamentais, mais ainda a partir da clarificação feita a partir das conclusões de Gonçalves Júnior (2002, p.81-82):

[...] a longa crise econômica imposta ao capital mundial até meados dos anos 1930 e o segundo conflito mundial – 1939-1945 – criaram as condições para que surgisse no Brasil um projeto de desenvolvimento ligado aos interesses do capital nacional. Tinha como um dos seus principais fundamentos econômicos a implantação de um parque industrial voltado à produção de produtos destinados à substituição de importações. Deste modo, regular e/ou controlar a indústria elétrica brasileira, cuja totalidade estava concentrada nas mãos do capital estrangeiro, passa a ser uma das premissas para o desenvolvimento desta indústria nascente.

É dessa forma que, já em 1931, a publicação do Decreto 20.395 pelo governo federal suspendia todos os atos de alienação, oneração, promessa ou começo de transferência de qualquer curso perene ou queda d'água. Também em 1933, outras duas medidas do Estado sinalizaram uma postura bem diferenciada em relação àquela percebida nos governos anteriores: a criação de um Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, com uma diretoria encarregada de tratar, entre outros, dos assuntos relativos à exploração de aproveitamentos hidrelétricos, e a extinção da cláusula-ouro presente em alguns contratos de concessão, alvo de críticas constantes por parte da sociedade⁵⁷, pois permitia um reajustamento automático das tarifas em caso de desvalorização cambial.

Tais medidas foram o prenúncio da promulgação por Getúlio Vargas, em 1934, do Código de Águas, preparado pelo mesmo Alfredo Valadão, a partir do projeto original de 1907. A nova versão, no entanto, atribuía apenas à União o poder de autorização ou concessão para o aproveitamento de energia hidráulica, mas mantinha a separação da propriedade do solo da propriedade das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica passíveis de exploração, como no original. Assim, o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica, mesmo que em propriedade privada, passou a depender de autorização federal.

⁵⁷ A exacerbação do sentimento nacionalista no período recebeu seu quinhão de contribuição do setor elétrico. Em 1933 o empresário Eduardo Guinle denunciava na imprensa os ganhos exorbitantes do Grupo Light (“o polvo canadense”) derivados de um contrato de concessão precariamente regulado pelo Estado.

Outro aspecto inovador no Código de Águas foi ter assegurado ao poder público a possibilidade de um controle muito mais rigoroso e efetivo sobre as concessionárias de energia, a partir da realização de fiscalizações de cunho técnico, financeiro e contábil, rompendo com o regime anterior de base meramente contratual⁵⁸ (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988; VENÂNCIO FILHO, 1998).

Em relação às tarifas de energia elétrica, a cobrança passou a ser fixada pelo conceito de custo do serviço, ou seja, as tarifas a serem cobradas deveriam ser aquelas que permitissem a adequada cobertura das despesas de operação, a remuneração do capital investido e as reservas para promover a depreciação e a reversão dos ativos postos em serviço para atender os usuários⁵⁹.

O Código de Águas enfrentou nos anos seguintes a sua aprovação, entretanto, sérias dificuldades para ser regulamentado, ocasionadas pela mudança do quadro institucional, pela inflação crônica do período de guerra, pelas dificuldades em importar ou produzir no Brasil os equipamentos necessários ao parque gerador e pelos posicionamentos em contrário das empresas do setor, que enxergavam em uma de suas determinações, a que o capital deveria ser remunerado pelo seu custo histórico (sem correção), um risco para a saúde financeira dos negócios mantidos no país (LEITE, 1997).

No Estado Novo, a nova Carta de 1937, embora mantendo os princípios aprovados pela Constituição de 1934, proibiu que companhias estrangeiras explorassem minas ou novos aproveitamentos hidráulicos no país, em consonância com o forte sentimento nacionalista da época. Para Draibe (1985), comentando a Carta de 1937, a propriedade da União sobre recursos estratégicos abriria espaço no futuro para a presença do Estado-empresário, o que não só legitimaria o intervencionismo estatal, como abriria espaço para que avançasse mais.

⁵⁸ Os objetivos que norteariam a fiscalização das empresas, elencados pelo Código de Águas, eram: serviço adequado, modicidade das tarifas e estabilidade financeira do prestador do serviço.

⁵⁹ Na prática as tarifas se constituíram em um dos pontos principais de queixas contra o Código de Águas por parte das concessionárias.

Com o Código de Águas e a Constituição de 1937, colocando critérios para a expansão dos sistemas elétricos e para a concessão de novos aproveitamentos a grupos estrangeiros, o crescimento da demanda de energia, impulsionado pela industrialização, acenava de forma preocupante com crises de suprimento. De 1930 a 1945, o consumo de energia elétrica cresceu a taxas muito superiores às da expansão da oferta, impulsionado pela aceleração do processo de industrialização e de urbanização das principais cidades brasileiras, provocando um aumento na taxa de utilização da capacidade instalada (maior índice de utilização dos empreendimentos existentes). Neste período, a potência instalada de energia elétrica no país passou de 779 MW para 1.342 MW, registrando uma variação de 72%, enquanto que o consumo passou de 243 GWh para 1.464 GWh, variando mais de 500%⁶⁰.

Segundo Leite (1997, p.71) as tarifas praticadas pelas concessionárias estrangeiras à época

[...] não eram reajustadas a tempo, e nem sempre nos níveis adequados à correção dos desgastes provocados pela inflação. Não se falava ainda na hipótese de atualização monetária dos ativos sobre os quais deveria vir a basear-se o cálculo da remuneração das empresas concessionárias [...]. Devido ao impasse tarifário, os recursos gerados internamente pelas empresas eram insuficientes até mesmo para os investimentos destinados a atender à população já servida.

O cenário de escassez de investimentos no SEB, para o período em questão, também é explicado pela existência de aproveitamentos hidráulicos de porte, construídos antes de 1930 e que estavam com folga de atendimento, pelas conseqüências da crise econômica mundial de 1929 que afetaram não só os capitalistas estrangeiros, mas também a importação de equipamentos para serem utilizados na expansão dos serviços e pelas implicações da regulamentação do Código de Águas⁶¹. O próprio Estado teve que adotar um posicionamento mais brando em relação às disposições do Código de Águas, que permitisse os investimentos necessários à prevenção de novos episódios de racionamento de energia, refletindo as dificuldades enfrentadas pelo Estado na remodelagem de um setor com predominância das

⁶⁰ Estatísticas pragmáticas do setor elétrico no período podem ser obtidas em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

⁶¹ Lima (1995, p. 36) traça um panorama da expansão do setor de energia elétrica no período 1930-45.

companhias estrangeiras. A saída encontrada pelo governo foi editar novos instrumentos legais⁶² que retirassem os obstáculos à expansão da geração, distribuição e transmissão de energia ou ao aproveitamento de novas quedas d'água pelo capital internacional e acenar com reajustes tarifários a título precário⁶³ (LEITE, 1997).

Com a ampliação da máquina administrativa estatal ocorreu a criação de diversos organismos focados para uma atuação em segmentos da economia, momento em que o setor elétrico assistiu a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica – CNAEE (1939), diretamente subordinado à Presidência da República. O CNAEE implementaria uma política governamental voltada para a “[...] tributação dos serviços de eletricidade, a situação das concessionárias em face do Código de Águas e da Constituição de 1937 e a questão cada vez mais premente do suprimento de energia” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p.89).

Ocorreram no período as primeiras iniciativas, de governos estaduais, buscando intervir diretamente no setor elétrico, em situações específicas, para garantir o atendimento energético. Foram nesse sentido os movimentos do governo do estado do Rio de Janeiro, a partir de 1937, voltados para a construção da usina hidrelétrica de Macabu⁶⁴, as ações do governo de Minas Gerais no início da década de 40 voltadas para a construção da usina de Gafanhoto⁶⁵ e a instituição no estado do Rio Grande do Sul, em 1943, da Comissão Estadual de Energia Elétrica - CEEE, responsável pela primeira vez no Brasil, por um plano regional de eletrificação (1943-1944).

As crises de suprimento, que cada vez mais se tornavam preocupantes, estavam no

⁶² Nesse sentido consultar o Decreto-Lei 2.079/1940 e a Lei Constitucional 6/1942.

⁶³ Apesar de tudo as tarifas efetivas permaneceriam congeladas até 1945 (LEITE, 1997). Um comentário elucidativo sobre o histórico da discricionariedade do poder público nas relações com agentes do setor elétrico: “em 1943 instituiu-se um sistema de revisão tarifária consagrado até o início da década de 1960, que consistia na negociação, caso a caso com o CNAEE, sobre problemas tarifários, sem que houvesse, de fato, uma revisão de contratos, uma nova política tarifária” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1995, p. 25).

⁶⁴ Segundo Leite (1997) a iniciativa foi um reconhecido insucesso técnico, organizacional e econômico, só sendo concluída em 1950 (7,5 MW).

⁶⁵ Inaugurada em 1946 a usina de Gafanhoto, na cidade de Divinópolis/MG, visava atender o município de Contagem/MG, que caminhava para se tornar o principal pólo industrial do estado de Minas Gerais, na impossibilidade técnica-financeira da subsidiária local da AMFORP.

âmbito da decisão do governo em agir em prol de medidas efetivas de planejamento do suprimento. Com esse espírito, organizou-se no final de 1943, uma comissão técnica sob os auspícios do Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE reunindo representantes da Divisão de Águas do DNPM e do CNAEE para trabalhar na elaboração de um Plano Nacional de Eletrificação - PNE (concluído em 1946). Na base dos trabalhos elaborados no âmbito do PNE estava o diagnóstico do setor elétrico brasileiro feito pela Missão Cooke⁶⁶, que considerou o SEB como um dos gargalos para a expansão industrial no Brasil, fruto da redução das inversões nos serviços de energia motivada em parte pela rigidez da política tarifária do governo.

Mas, como veremos a seguir, é a partir da criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF⁶⁷, fruto de ações promovidas ainda no governo Vargas, que teremos a representação do:

[...] marco inaugural de um novo estágio no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Além do envolvimento do Estado no campo da geração da eletricidade o projeto da CHESF indicava a tendência à construção de usinas de grande porte e à dissociação entre a geração e a distribuição de energia elétrica (CENTRO DA MEMÓRIA, 1998, p. 96)⁶⁸.

O Decreto-Lei 2.281/1940 permitiu o desenvolvimento de uma lei fiscal de eletricidade, abordando não só a relação tributária com a eletricidade como a relação fiscal com a concessionária, fornecendo as bases para a composição dos recursos necessários ao novo perfil do Estado: “À medida que avançava a expansão do aparelho estatal – não apenas do

⁶⁶ Em 1942 uma missão técnica norte-americana chefiada por Morris Cooke chegou ao Brasil atendendo um pedido de Vargas para planejar a mobilização econômica em face dos esforços de guerra e de uma visão de longo prazo para o país. Mais informações podem ser obtidas em Fundação Getúlio Vargas. *A Missão Cooke no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Brasileiros, 1948.

⁶⁷ Instituída pelo Decreto-Lei 8.031/1945, a CHESF foi criada com o objetivo de explorar o potencial hidráulico da cachoeira de Paulo Afonso, no rio São Francisco, entre Alagoas e Bahia, atendendo o nordeste brasileiro que era servido precariamente por geração de base termelétrica. A proposta de construção da usina foi levada a Vargas por Apolônio Salles, ministro da Agricultura, que chegou a visitar os Estados Unidos para conhecer a experiência do Tennessee Valley Authority (TVA) em organizar o planejamento regional (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p. 96).

⁶⁸ A questão da intervenção estatal na geração de energia, especificamente no caso das primeiras iniciativas no Estado Novo, e da usina de Paulo Afonso, deve ser avaliada com cuidado, pois como explica Lima (1995, p. 41) “as iniciativas do Estado na produção de energia elétrica não devem ser entendidas, naquele momento, como fruto de decisão política pela estatização do setor. Tratava-se de empreendimentos isolados e desvinculados dos esquemas de planejamento do governo federal”.

ponto de vista econômico, como também do social e do repressivo, visto que se acentuavam as características intervencionistas e regulatórias – recolocava-se a necessidade do alargamento das bases fiscais do Estado” (DRAIBE, 1985, p.120).

Portanto, em função da conjuntura proporcionada pela Revolução de 1930, observamos em relação ao setor elétrico os reflexos do aparelhamento do Estado, à medida que a criação de instituições e instrumentos regulatórios permitiu ao governo intervir na concessão para exploração de riquezas naturais, na prestação dos serviços de utilidade pública (elaborando códigos e regulamentos), na definição do regime econômico-financeiro das tarifas (controlando os lucros obtidos via monopólio) e no planejamento da expansão dos sistemas de energia. Dotado o Estado, dos instrumentos positivados que garantiam sua intervenção, as políticas governamentais puderam assim ser implementadas, em alguns casos, com o concurso do SEB, garantindo os objetivos de desenvolvimento econômico-social, suporte à industrialização, demarcação da soberania e defesa do território nacional.

2.5 DE 1945 A 1963 – OS PRIMEIROS PASSOS A CAMINHO DA ESTATIZAÇÃO

A máquina estatal montada por Vargas funcionou também nas eleições de dezembro de 1945 levando o candidato situacionista, Eurico Gaspar Dutra, a uma vitória nas eleições por larga margem sobre os candidatos oposicionistas. O Brasil vivia naquele momento uma onda de entusiasmo pela possibilidade de mudança do quadro político e já apresentava uma economia diversificada, com indústria de bens de consumo, embora com a existência de grandes desequilíbrios sócio-regionais (IGLÉSIAS, 2002; BIELSCHOWSKY, 2000).

Foi no governo Dutra, fechando a década de 1940

que se completou a fase de modificações estruturais que se operaram ao longo da primeira metade do século XX, culminando na passagem de uma economia centrada na exportação de produtos primários, sobretudo agrícolas, para uma economia industrial voltada para o mercado interno e urbano, principalmente, tendo o Estado como elemento indutor deste processo. Essa passagem foi marcada por novas relações entre o Estado e os agentes econômicos constituindo um fator decisivo para o avanço e consolidação do capitalismo no país (RIBEIRO, 2003, p.35).

Em relação ao setor elétrico, o governo Dutra não “[...] imprimiu direção perceptível à trajetória institucional do setor: não se pretendeu recuperar a tarefa de regulamentação do Código de Águas nem se privilegiou a empresa pública como núcleo do desenvolvimento setorial” (LIMA, 1995, p. 51). Entrementes, destaca-se, em relação às ações voltadas para o setor elétrico no governo Dutra, o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte, Energia) de 1950 que, embora limitado e não implementado de todo, garantiu os aportes de capital do Estado para o andamento das obras de construção da usina de Paulo Afonso e a conseqüente consolidação da CHESF, primeira intervenção federal direta na geração de energia.

Ainda no campo da planificação estatal, em 1948, se forma no Brasil a Missão Abbink⁶⁹ que recomendou a colaboração do capital estrangeiro nos setores de combustível, mineração e elétrico, cabendo para o Estado a tarefa de regular as atividades, mas que só colheu algum

⁶⁹ Sob a direção de John Abbink foi formada por um grupo de técnicos norte-americanos e brasileiros, esses chefiados pelo economista Otávio Gouveia de Bulhões e retomava os princípios de cooperação econômica da Missão Cooke. Para mais informações ver (DRAIBE, 1985).

resultado pelo seu papel de diagnosticar os problemas estruturais da economia brasileira (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Durante o governo Dutra, no nível político das decisões do Executivo e do Legislativo, percebe-se, à exceção do protecionismo, um predomínio da corrente liberal sobre a nacionalista e um efetivo fortalecimento ideológico do primado da iniciativa privada⁷⁰, em oposição ao primado do dirigismo estatal, que marcara o Estado Novo (BIELSCHOWSKY, 2000), situação espelhada no setor elétrico pela Constituição de 1946, que incorporou a adoção do critério de justa remuneração dos investimentos e derrubou a iniciativa de nacionalizar as empresas concessionárias de energia.

O segundo governo Vargas, a partir de 1951, representou o retorno às aspirações de progresso social e autonomia nacional, por meio de uma industrialização acelerada e do reforço da natureza e dos graus de interpenetração do Estado no processo de acumulação capitalista. Esse projeto desenvolvimentista de Vargas baseia-se na centralização dos comandos no Estado, na empresa pública como fator de dinamização do progresso, na constituição de um banco de investimentos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE) e na abertura para a articulação do empresariado com o Estado (DRAIBE, 1985).

Em decorrência dos reduzidos investimentos feitos pelas concessionárias estrangeiras no atendimento à crescente demanda por eletricidade e das crises no abastecimento de energia, percebidas desde o governo Dutra e capazes de afetar todo o programa de desenvolvimento para o país, o Estado, por meio de empresas públicas estaduais e federais, iria se colocar como a única opção de garantia dos investimentos necessários, em etapas do processo como a geração e a transmissão de energia, que precisam de investimentos maciços e

⁷⁰ Segundo Bielschowsky (2000) o pós-guerra no Brasil assistiu uma intensificação em prol de um maior liberalismo econômico. As argumentações liberais se pautavam nos lucros excessivos obtidos pela indústria existente, acusada ainda de causar a inflação e a estagnação da agricultura, na necessidade de extinção ou marginalização de órgãos de controle originados no Estado Novo, na liberação das importações e no repatriamento de capital e lucros pelas empresas estrangeiras.

apresentam lenta maturação, nas quais o setor privado não logrou atender ao aumento da demanda verificada.

Não por acaso, os resultados apresentados pelos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico - CMBEU⁷¹ acabaram por reservar às empresas públicas um espaço relevante nos projetos do setor, o que viria a respaldar as iniciativas estaduais de enfrentar diretamente os problemas de racionamento de energia (como no caso do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo), embora houvesse sido atribuído ao Estado um papel prioritariamente regulador e supletivo à iniciativa privada (LIMA, 1995).

O rompimento dos acordos com a CMBEU, embora tenha dificultado o financiamento dos programas de infra-estrutura, não impediu o Estado de realizar movimentos em prol da consolidação da presença estatal no setor elétrico, tais como:

a) elaboração, em 1953, de um projeto fiscal visando capitalizar as empresas públicas do setor com a criação do Fundo Federal de Eletrificação – FFE⁷², cujos recursos viriam basicamente da cobrança do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE. Convertido na Lei 2.308/1954, o projeto garantiu o IUEE como a primeira fonte de recursos de cunho fiscal, de alcance nacional diretamente vinculada a investimentos no setor de energia elétrica⁷³. Sua cobrança não suspendeu outros tributos de âmbito estadual ou municipal voltados para projetos regionais (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988), mas, se mostrou fundamental, como veremos à frente, na constituição das empresas estaduais de energia elétrica;

b) envio ao Congresso, em abril de 1954, de um novo Plano Nacional de Eletrificação –

⁷¹ Constituída em 1950 contou com a montagem de um esquema de cooperação financeira com o Banco Mundial e o Eximbank. Mais informações sobre a CMBEU ver (BIELSCHOWSKY, 2000; DRAIBE, 1985).

⁷² Além da parcela oriunda do IUEE o FFE era formado por 20% da receita oriunda da cobrança da taxa de despacho aduaneiro e por dotações orçamentárias federais. Os recursos do FFE seriam geridos pelo BNDE e para que estados e municípios recebessem a parcela que lhes cabia (60%) deveriam ser constituídas em cada estado uma empresa pública especificamente para esse fim (CENTRO DA MEMÓRIA, 1985).

⁷³ O IUEE era um imposto sobre o consumo de eletricidade com 40% da arrecadação destinada à União e o restante para estados e municípios.

PNE, consubstanciado no Projeto de Lei 4.277/1954, recomendando a exploração do vastíssimo potencial hidrelétrico brasileiro na superação das crises energéticas, mediante a intervenção decisiva do Estado na geração e transmissão, deixando para a iniciativa privada a continuidade da exploração dos serviços de distribuição de energia que exigiram menos capital e de giro mais rápido⁷⁴. As intenções de Vargas em relação ao setor elétrico e os limites da atuação do Estado, em relação aos da iniciativa privada, restaram bem explicitadas na Mensagem ao Congresso Nacional sintetizando o PNE de 1954, momento em que é possível observar a escolha do intervencionismo estatal como meio de superação das limitações impostas ao desenvolvimento econômico e social:

Os empreendimentos industriais previstos para serem executados pela União, compreendem somente grandes usinas geradoras e linhas transmissoras em alta tensão, além da implantação da indústria pesada do material elétrico, se a iniciativa privada se desinteressar de criá-la. A distribuição de energia aos mercados consumidores foi deixada a cargo da iniciativa privada e dos governos regionais e locais, mesmo nas zonas a serem supridas preponderantemente pelas usinas federais (LIMA, 1995, p. 65);

c) encaminhamento, juntamente com o PNE, do Projeto de Lei 4.280/1954 autorizando a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. - ELETROBRÁS “[...] visando assegurar o arcabouço institucional das iniciativas do governo federal no setor de energia elétrica” (LIMA, 1995, p. 67)⁷⁵.

Como resume bem Leite (1997, p. 97), portanto:

O início da década de 50 foi, ao mesmo tempo, contraditório e construtivo quanto à expansão e ao aperfeiçoamento do sistema elétrico. A par da controvérsia ideológica, somavam-se experiências. A tendência de intervenção crescente de empresas sob controle do Estado se apoiava na tradição técnica gerada no âmbito das empresas sob controle estrangeiro. E os organismos financeiros americanos e internacionais apoiavam indiscriminadamente estes diversos componentes do eclético sistema elétrico que se ia consolidando.

⁷⁴ “Os objetivos genéricos da Mensagem, ampliados e concretizados no Plano, não foram aprovados durante a gestão de Vargas; resgatados em parte pelo Plano de Metas do governo Kubitschek, só foram implementados após 1964” (DRAIBE, 1985, p. 185). Para maiores informações sobre o PNE ver (CENTRO DA MEMÓRIA, 1985).

⁷⁵ A ELETROBRÁS seria criada efetivamente em 1962, oito anos após o envio do projeto ao Congresso. O papel de coordenação e financiamento dos investimentos públicos no SEB estava sendo feito BNDE. Segundo Gonçalves Júnior (2002) na proposta inicial de constituição da ELETROBRÁS constava sua atuação na implantação da indústria elétrica, em função de uma esperada demanda por máquinas e equipamentos para as novas obras a serem realizadas pelo Estado. Esta perspectiva não agradou o cartel internacional da indústria elétrica pesada e somente a partir da sua retirada do texto original do projeto é que a ELETROBRÁS teve sua criação aprovada.

Empossado na presidência da República em 1956, Juscelino Kubitschek representaria o auge do pensamento econômico desenvolvimentista, constituindo a base da nova estrutura econômica do país, em uma etapa em que o planejamento econômico teria efeitos decisivos sobre a economia (BIELSCHOWSKY, 2000), privilegiando a:

[...] entrada maciça do capital estrangeiro nas áreas novas, sob o envoltório ideológico do desenvolvimentismo, promovendo a profunda internacionalização da economia, justificada pela necessidade de viabilizar os novos blocos de investimento do setor privado. Sem dúvida, [...] foram resguardadas áreas e fronteiras de expansão, associadas ou não ao capital nacional privado. Mas essa forma assimétrica de composição do capital estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro era uma equação bastante diferente da que se desenhara no projeto varguista (DRAIBE, 1985, p. 251).

Espelho da política econômica de JK, o Plano de Metas reservou para o setor elétrico 23,7% dos investimentos globais (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988), estratégia aderente à necessidade de garantir o suprimento energético para o avanço da industrialização. Voltado para a atração dos investimentos estrangeiros, o Plano de Metas não tardou a abraçar a bandeira da reforma tarifária das empresas de energia, corrigindo o defasamento histórico dos preços com o objetivo de criar um clima propício para os investimentos no setor elétrico, já que a outra opção disponível para garantir os investimentos necessários era quadruplicar o valor do IUEE e foi descartada (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

Assim, em 1956, o Grupo de Trabalho de Energia Elétrica - GTENE, organizado no âmbito do Conselho de Desenvolvimento⁷⁶, concluiu seus estudos sob a forma de um projeto de lei propondo a elevação da taxa de remuneração dos investimentos realizados de 10 para 12%, a correção monetária trienal dos investimentos e o reajuste tarifário automático das tarifas sempre que houvesse elevação dos custos das empresas acima de 10% (LEITE, 1997).

Entretanto, em face das oposições nacionalistas ao projeto no Congresso, JK aprovou, em 1957, o Decreto 41.019, do Regulamento Geral dos Serviços de Eletricidade, que manteve o reajuste automático, mas, recuou nos outros dois pontos principais (LIMA, 1995). Mais do

⁷⁶ O Conselho de Desenvolvimento foi instituído em 1956 no governo JK e se tornou a primeira agência deliberativa responsável por planejar e formular políticas econômicas (CODATO, 1997).

que discutir a questão tarifária o Decreto, extenso e abrangente, acabou por preencher lacunas deixadas na regulamentação pelo Código de Águas se tornando importante base normativa para o setor elétrico (LEITE, 1997).

Além das investidas dos governos estaduais, diretamente, em empreendimentos de geração de energia, para atender as carências pontuais que se verificavam, realizou-se no governo JK obras expressivas como a ampliação da usina de Paulo Afonso e a construção de Furnas (1.200 MW) e Três Marias (396 MW) em Minas Gerais, a partir de recursos oriundos do FFE, fundamentais para uma alteração no perfil do setor elétrico e que também iria contribuir, mais à frente, para a progressiva encampação pelas empresas estaduais das concessionárias estrangeiras que operavam em suas regiões⁷⁷.

Com o IUEE criado em 1953, é dado um estímulo afirmativo à estatização do setor elétrico, fazendo com que, a partir de 1956, quando a transferência dos seus recursos para os estados ficou condicionada a apresentação de planos de eletrificação, surgisse um grande número de empresas estaduais de energia, independentes entre si e em relação ao governo federal, que contribuíram para o aumento significativo da capacidade instalada de energia elétrica no país, que saltou de 2.105 MW em 1953, para 6.355 MW em 1963, já com uma participação das concessionárias estaduais da ordem de 28% do total do parque gerador, fazendo com que, definitivamente, a empresa privada passasse a perder espaço para a empresa pública⁷⁸.

Em novembro de 1962, com as bases para o financiamento dos investimentos no setor elétrico afetadas pelo processo inflacionário (LIMA, 1995), é sancionada a Lei 4.156, que transforma o IUEE em imposto *ad valorem* e cria o empréstimo compulsório, calculado sobre

⁷⁷ Para um panorama dos investimentos e obras no setor elétrico no período, bem como do processo de constituição das empresas estaduais e de posterior encampação das concessionárias estrangeiras ver (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, 1995; LEITE, 1997; RIBEIRO, 2003).

⁷⁸ Uma idéia do salto representado por esse crescimento é a comparação com a capacidade instalada em 1945, que era de 1.341 MW. Dados sobre a evolução da capacidade instalada de energia elétrica no Brasil podem ser obtidos em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

a conta de energia (15% do valor da conta a partir de 1964 e 20% nos anos seguintes) e atrelado a obrigações da recém estabelecida ELETROBRÁS (com rendimento de 12% a.a., sem correção monetária⁷⁹ e prazo de resgate de 10 anos), a vigorar por cinco anos. O empréstimo compulsório, de 1962, foi uma clara exemplificação dos poderes do Estado em aplicar medidas redistributivas, deslocando recursos de grandes grupos sociais em prol da execução de suas políticas públicas.

A forma de atuação do Estado no setor elétrico foi pautada, também, pela necessidade de produzir a conciliação entre os diversos tipos de interesses que se articulavam na arena política, indo do nacionalismo extremado aos interesses do capital internacional com investimentos vultuosos realizados nas concessionárias de energia. A opção, gestada no governo Vargas, de atuar nos segmentos de geração e transmissão, deixando a distribuição para as concessionárias locais foi a que logrou mais aceitação, pois, sob suas tintas nacionalista-desenvolvimentistas, grupos como a AMFORP e a Light, viam a possibilidade de se beneficiar significativamente da interligação com os sistemas elétricos estatais para aumentar seu poder de oferta, sem que houvesse, para tanto, custos adicionais significativos (ABRANCHES, 1977)⁸⁰. Mas a possibilidade de vir a encampar, no futuro, as concessionárias de distribuição levou o governo a criar, em 1962, a Comissão Nacional das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos - CONESP, que contava com a participação da ELETROBRÁS e objetivava:

[...] indicar ao Poder Executivo os serviços que deveriam passar ao regime de exploração direta, negociar as condições e a forma de reembolso ou indenização aos acionistas, bem como fixar normas a serem seguidas no tratamento do patrimônio e na avaliação dos ativos das empresas a serem nacionalizadas (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p.198).

⁷⁹ Segundo Leite (1997), essa disposição faria com que as obrigações da ELETROBRÁS se tornassem um dos títulos mais depreciados do mercado de capitais, posto que entre 1961-4 a taxa média de variação anual da inflação era de 62,4% e para o período 1964-7 de 51,5%.

⁸⁰ O acordo tácito entre as partes para essa divisão das atividades no setor elétrico foi denominada por Nivalde de Castro (apud LORENZO, 2002) de “*pacto de clivagem*”. Interessava, nas visões das partes, por dar uma sobrevida às empresas estrangeiras e permitir progressivamente um domínio estatal sobre toda a cadeia produtiva.

Conclui-se, portanto, que no período de 1945 – 1963 predominou a:

[...] clara tendência à intervenção do Estado na formulação e execução da política de energia elétrica do país. Não obstante a posição ideologicamente contrária de segmentos políticos importantes, que ganharam força pela influência americana após a guerra e pela queda de Vargas, a necessidade de energia para permitir a industrialização e a mudança do perfil produtivo do país impunham essa solução (SOUZA, 2002, p.68).

Para garantir os investimentos e as obras necessárias em geração e transmissão de energia, de forma suplementar a iniciativa privada e em articulação com esta, contornando a possibilidade de uma crise energética de porte ou o fracasso do modelo desenvolvimentista, as políticas governamentais voltadas para o setor elétrico ou implementadas com o concurso deste (programas fiscais e de planejamento, criação de empresas públicas, realidade tarifária) criaram as condições para uma atuação decisiva do Estado em projetos de infra-estrutura vitais para a expansão econômica, caracterizando um modelo de intervenção parcial, no qual a União desenvolvia projetos de geração e transmissão e a empresa privada se encarregava dos serviços de distribuição de energia:

[...] as decisões que terminaram por definir os parâmetros da ação estatal na economia resultaram de um complexo jogo político no qual, ao mesmo tempo em que era negociada – a nível das classes dominantes – a organização do exercício do poder, sedimentavam-se alianças e compromissos que definiam a posição dos agentes sociais mais relevantes no sistema de dominação e no próprio aparelho do Estado (ABRANCHES, 1977, p. 8).

Completando o quadro, o setor elétrico brasileiro chegava ao final desse período com as concessionárias atuando de forma verticalizada, sob uma tímida regulação do recém criado MME (Lei 3.782/1960), com bases fiscais garantidoras dos investimentos estatais em expansão e com as tarifas fixadas com base no custo do serviço, observando uma remuneração garantida para os capitais investidos.

2.6 DE 1964 A 1984 – APOGEU E CRISE: AS FACES DA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO SEB

Em março de 1964, o presidente João Goulart foi deposto por um golpe de Estado que marcaria o início de vinte anos de regime militar, um momento de inflexão na trajetória político-democrática do país. O modelo autoritário de continuidade da política de desenvolvimento industrial previa uma expansão econômica impulsionada pela retirada de entraves de natureza política e social oriundos da fase democrático-populista precedente. Avançando sobre salários e sindicatos e articulando-se com as corporações multinacionais, impôs as medidas necessárias para o avanço do capitalismo brasileiro (NOGUEIRA, 1998; CANO, 1993; SADER, 2003):

O regime articulou-se simultaneamente com os grupos dominantes mais atrasados e com o grande capital monopolista, promovendo rápida modernização econômica. Graças a uma inédita dose de intervenção estatal, que centralizou decisões e subsidiou esforços expansivos, a produção industrial conheceu enorme crescimento e a velha estrutura latifundiária foi contagiada pela racionalidade capitalista. Para realizar uma rápida acumulação, o regime pôs em prática uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favoreceu as grandes empresas nacionais e estrangeiras, capitalizou e reprivatizou a economia, reduziu salários e estimulou o inchaço do sistema financeiro. Modernizou o País, mas deformou-o em vários setores, recheando de artificialismo a estrutura produtiva e impondo um pesado ônus à sociedade. Após ter dado origem a um ciclo expansivo de curta duração (1967-73), tal modelo econômico, concentrador e excludente, abriu falência, exponenciando seus efeitos mais perversos. Dentre outros aspectos, jogou o país em grave crise inflacionária e recessiva, que se estendeu por toda a década de 80 (NOGUEIRA, 1998 p. 103).

Não registrando uma ruptura substancial em relação ao modelo de desenvolvimento de períodos anteriores, foram observadas ainda, ações voltadas para a ampliação da intervenção do Estado na ordem econômica e para a modernização administrativa calcada nas empresas públicas. Os governos do período implementaram reformas de cunho tributário, bancário e financeiro que propiciaram o crescimento do setor financeiro, no qual o Estado se destacava como tomador da poupança interna (utilizando mecanismos de poupança compulsória)⁸¹, e de empréstimos no mercado internacional o que, juntamente com os resultados positivos obtidos pelas estatais, culminaria em colocá-lo como o principal investidor nos setores de infra-

⁸¹ Como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS instituído em setembro de 1966.

estrutura.

No tangente ao SEB, o Estado assume as funções de planejamento, geração, transmissão e até distribuição de energia elétrica, atuando em setores que já não se mostravam mais atraentes ao agente privado, naquele contexto, em razão de demandarem capital intensivo e de possuírem um longo estágio de maturação. A análise das mudanças estruturais do setor elétrico, no período do regime militar, pode ser auxiliada pela observação de duas fases distintas: de 1968 a 1974, ou a fase do “milagre brasileiro”⁸² e a fase pós II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND⁸³ lançado, em 1974, pelo governo Geisel, para enfrentar as dificuldades impostas pela crise do petróleo em 1973. Se durante o “milagre brasileiro” o Brasil alcançou um processo de desenvolvimento acelerado, com taxas anuais recordes de crescimento, assistiu com a crise do petróleo⁸⁴ a uma contração nas fontes de financiamento externas, elevação das taxas de juros e déficits sucessivos na balança de pagamento que, à medida que promoviam a reorientação da política econômica, traziam desdobramentos para a conjuntura do SEB.

Com relação a este, foi fato relevante a finalização, em outubro de 1964, a partir do planejamento realizado pela CONESP, das tratativas para a compra pelo governo federal das empresas da AMFORP no Brasil (US\$ 135 milhões), que passaram a incorporar em 1968 os

⁸² Por “milagre brasileiro” considera-se o período de desenvolvimento acelerado entre 1968 e 1974. A disponibilidade externa de capital e a determinação dos governos militares de fazer do Brasil uma “potência emergente” viabilizaram no período pesados investimentos em infra-estrutura (incluindo as usinas hidrelétricas e nucleares), nas indústrias de base, de transformação, equipamentos, bens duráveis e na agroindústria de alimentos, com a economia apresentando resultados excepcionais (PIB crescendo a 12 % e o setor industrial a 18% ao ano).

⁸³ O II PND pretendia ajustar o funcionamento da economia nacional às mudanças provocadas pela crise internacional do petróleo reservando um importante papel para as empresas produtivas estatais, direcionando investimentos para setores que contribuíssem para a redução da dependência interna do petróleo importado. Seus resultados foram afetados pela especulação no mercado internacional, o aumento da inflação e a dificuldade em desestimular o crescimento do setor de bens duráveis em prol de bens de capital (CANO, 1993; CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

⁸⁴ A crise do petróleo, em 1973, atingiu toda a economia mundial a partir da elevação dos preços no mercado internacional e redução da produção pelos países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP, que respondiam por mais de 60% da produção mundial e quase 90% das exportações. A chamada crise do petróleo afetou o “milagre econômico” de formas distintas, se por um lado provocou o aumento da dívida externa por outro estimulou programas alternativos de energia como o Pro-álcool e a energia nuclear.

ativos das concessionárias públicas estaduais que se formaram sob os auspícios do FFE⁸⁵. Em 1979, seria a vez da Light ser adquirida pelo governo federal e transferida para o controle acionário da ELETROBRÁS em uma operação que suscitou muitas críticas em função da proximidade do término da concessão, que possuía cláusula de reversão do acervo sem indenização, e dos altos valores pagos pelo Estado (US\$ 380 milhões)⁸⁶. A aquisição das concessionárias estrangeiras deu uma nova face para o setor elétrico brasileiro, agora público, em praticamente, toda sua extensão.⁸⁷

No reordenamento das instituições federais destaca-se a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE em 1968 e a extinção do antigo CNAEE. O DNAEE passou a “[...] promover atos normativos dos serviços de eletricidade; responder pela concessão de aproveitamentos de recursos hídricos; fixar as tarifas de energia elétrica e atuar como árbitro das pendências suscitadas pela aplicação da legislação” (LIMA, 1995).

Além do estabelecimento do DNAEE como órgão normativo e fiscalizador do setor de energia elétrica, a ELETROBRÁS e o MME, progressivamente, vão consolidando os instrumentos de planejamento, coordenação e de execução de políticas de governo para o setor elétrico, fato impulsionado pela necessidade de se conduzir a expansão do setor elétrico de forma integrada entre as empresas, garantindo a racionalidade das ações e a maior confiabilidade dos sistemas. A liderança da empresa pública no processo de expansão do setor elétrico passa a ser reforçada (LIMA, 1995). Tipificação dessas afirmativas foram os trabalhos realizados no âmbito da cooperação entre o consórcio CANAMBRA⁸⁸ e o Comitê

⁸⁵ Informações adicionais sobre o processo de encampação podem ser obtidas em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988; RIBEIRO, 2003; LEITE, 1997). Destaque para a encampação da subsidiária da AMFORP no Rio Grande do Sul pelo governador Leonel Brizola em 1959 ao preço simbólico de um cruzeiro.

⁸⁶ Maiores informações sobre a venda da Light podem ser obtidas em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988; 1995).

⁸⁷ Exceção feita no término do período a 29 empresas privadas de produção e distribuição de energia, de capital nacional, concentradas em sua maioria no sudeste e sul do país, mas todas de pequeno porte. (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

⁸⁸ O consórcio CANAMBRA, cujo nome representa as iniciais dos países dos grupos técnicos envolvidos (Canadá, América e Brasil), nasceu a partir de uma proposta inicial da então Centrais Elétricas de Minas Gerais -

Coordenador de Estudos Energéticos da Região Centro-Sul⁸⁹ cujos relatórios de 1963 e 1966 apresentaram planos de expansão, levantamento de potenciais hidráulicos e estudos de crescimento de mercado, representando o “[...] maior e mais completo planejamento elétrico integrado até então realizado no mundo ocidental” (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p. 208).

Os vultosos investimentos e os trabalhos técnicos realizados no setor elétrico, nesse período, tendo o Estado à frente, foram responsáveis pela interligação dos diversos sistemas elétricos existentes consolidando a formação do SIN e para o crescimento expressivo do parque gerador, que dos 6.355 MW de 1963 chegaria em 1984 com 38.399 MW (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988).

A coordenação e o planejamento centralizador envolvendo a participação dos órgãos federais e das fortalecidas concessionárias estaduais⁹⁰, que no final da década de 60, já dispunham de grupos próprios voltados para o planejamento, estabeleceram um padrão técnico de atuar frente às especificidades do setor elétrico brasileiro, o que garantiria um melhor aproveitamento da capacidade de geração e transmissão de energia existente.

As possibilidades de financiamento do setor, a partir do IUEE e do empréstimo compulsório, foram reforçadas pelo Decreto 54.936/1964, que tornou obrigatória a correção monetária do valor original dos bens do ativo imobilizado para as concessionárias de serviços de energia elétrica (realismo tarifário). Na mesma linha o Decreto 54.937/1964, regulamentou o tombamento das concessionárias para que ficasse determinado o investimento feito. O

CEMIG para levantar os recursos hidroenergéticos de Minas Gerais, estendida para a região sudeste por sugestão do órgão financiador, o Banco Mundial.

⁸⁹ Criado em abril de 1963, para coordenar os trabalhos do projeto CANAMBRA, o Comitê era composto por representantes do MME, do Banco Mundial, dos estados do sudeste e de Furnas, representando a ELETROBRÁS. Maiores informações podem ser vistas em (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, 1995; LIMA, 1995; LEITE, 1997).

⁹⁰ Destaca-se a criação do Comitê Coordenador da Operação Interligada - CCOI em 1969 e dos Grupos Coordenadores para Operação Interligada - GCOI em 1973 que visavam dois objetivos primordiais: garantir o atendimento adequado e promover a economia de combustíveis em centrais termoeletricas (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988). Cita-se ainda o Grupo Coordenador de Planejamento dos Sistemas Elétricos - GCPS criado em 1980-1982. Para maiores informações sobre a evolução da coordenação e planejamento integrados no setor elétrico consultar (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, 1995; LIMA, 1995; LEITE, 1997).

arrazoado seguinte expressa os objetivos contidos nos Decretos e seus resultados:

As repercussões desses decretos sobre a formação do custo do serviço das empresas de energia elétrica foram consideráveis, uma vez que o item de maior peso neste custo era exercido exatamente pelo ativo imobilizado. O objetivo dessas medidas era aproximar gradativamente o custo histórico desses ativos do seu valor a preços correntes, o que implicaria, conseqüentemente, em substanciais elevações das tarifas. Nos anos pós-1964, portanto, com a instituição do chamado realismo tarifário, foi possível praticar o serviço pelo custo. Dessa forma, verificou-se a ampliação, no total das fontes de recursos do setor de energia elétrica, da parcela de autofinanciamento, em detrimento dos recursos provenientes de dotações orçamentais em nível federal, estadual e municipal, e de cunho fiscal. Até 1967, as tarifas cresceram, em média, 62,4% ao ano, enquanto a inflação atingiu 39,0%, em média, no mesmo período (CENTRO DA MEMÓRIA, 1988, p. 218).

Entretanto, os novos níveis de custo com o serviço não eram aplicados de forma uniforme dentro da estrutura tarifária. O Decreto 62.724/1968, regulamentando o agrupamento de consumidores em classes para fins de análise do custo do serviço e fixação de tarifas, dava a medida da subvenção dos consumidores de baixa tensão aos de alta tensão, estratégia estatal baseada em uma repartição dos custos do serviço de forma a privilegiar determinados setores da economia:

[...] certa classe de consumidores [...] subvenciona os usuários para os quais a energia é insumo principal, em outras palavras, os consumidores em baixa tensão estão pagando mais caro em favorecimento dos grandes consumidores industriais. Trata-se de uma distorção nitidamente planejada, para favorecer a orientação desenvolvimentista que visa criar no Brasil um Estado ou sociedade industrial. Veja-se como o preço público da energia elétrica pode contribuir para a política econômica de qualquer país (ÁLVARES, 1978, p.405).

Ainda sobre o padrão de financiamento do setor elétrico, anteriormente à crise do petróleo, merece destaque a majoração das alíquotas do IUEE em 1969 e a criação, em 1971, da Reserva Global de Reversão – RGR, cujo objetivo era prover recursos para os casos de reversão e encampação dos serviços de energia elétrica. Da mesma forma que a estrutura tarifária, as formas de cobrança, tanto do IUEE quanto o empréstimo compulsório, estavam baseadas em um faturamento diferenciado por segmento de consumo, de forma a onerar classes específicas em conformidade com os resultados pretendidos pela política tarifária, o que favoreceu determinados segmentos produtivos. Exemplo dessa cobrança diferenciada eram os valores mais altos da IUEE pagos pelos consumidores residenciais, categoria que não alteraria seu ritmo de crescimento de consumo a partir da elevação dos preços cobrados, em

relação aos industriais.

O modelo institucional-regulatório e o padrão de financiamento do SEB implicavam, no período, em uma transferência para a ELETROBRÁS de variada gama de atribuições estratégicas. Tendo assumido, concomitantemente com sua atuação empresarial, o papel de banco de desenvolvimento setorial, contava com um montante expressivo de recursos oriundos do empréstimo compulsório, do IUEE e da RGR, traduzindo uma centralização de recursos públicos voltados para a viabilização de grandes projetos de expansão.

Além das reformas fiscal e financeira do Estado no período e do aumento da capacidade de geração interna de recursos através do realismo tarifário, o SEB estruturou suas formas de financiamento no período 1967-1973, a partir da elevada disponibilidade de linhas de financiamento oriundas do exterior, aspecto determinante para a realização de um significativo conjunto de inversões na expansão dos serviços, de maneira aderente ao crescimento do mercado consumidor, mesmo que ao peso de forte endividamento externo. No período supracitado a expansão dos investimentos no setor de energia registrou taxas reais superiores a 14% ao ano (LIMA, 1995).

Temos, portanto, no período 1964-1973, que as reformas implementadas pelo regime autoritário e o cenário econômico internacional viabilizaram as condições de financiamento necessárias para a expansão do SEB, processo para o qual as empresas públicas, capitaneadas pela ELETROBRÁS, foram dotadas da autonomia necessária para exercer a liderança, garantindo um período de relativo equilíbrio nas transformações associadas à constituição do setor.

A crise do petróleo, entretanto, com os efeitos decorrentes da quadruplicação do preço internacional do produto, passou a afetar a balança de pagamentos e fez com que as ações do governo se tornassem mais incisivas, em prol de uma utilização do SEB como veículo de implementação de políticas públicas, na linha de uma atuação que

[...] subsidiasse com tarifas reduzidas a implantação de indústrias eletrointensivas e substituísse o consumo de combustível por eletricidade nos processos industriais em geral, o que obrigou o setor a investir em novas plantas, maiores e mais distantes dos centros de carga, elevando os custos de operação e investimentos setoriais. Ao mesmo tempo, visando reduzir os impactos inflacionários, controlava também as tarifas em níveis inferiores aos demais aumentos de preços (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998, p.155).

Após o II PND, com a política de preços públicos adotada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE⁹¹ defendendo o suprimento ao menor custo possível dos insumos industriais básicos (energia elétrica inclusa) produzidos por empresas governamentais de forma a viabilizar e complementar a ação do setor privado (LIMA, 1995), as empresas começaram a depender ainda mais do financiamento externo para garantir os investimentos necessários à expansão dos sistemas que, naquele momento, deveriam ainda cumprir o papel de oposição à conjuntura recessiva (investimentos anticíclicos) e de equilíbrio da balança de pagamentos, o que aumentou o endividamento em moeda estrangeira e desestruturou as finanças do SEB, posto que, naquele momento, esses recursos originários do exterior já não eram tão fartos quanto antes. Entre o máximo de 1972 e o mínimo de 1986 a tarifa média reduziu 44% (LEITE, 1997).

Acerca dos pressupostos dessa utilização do SEB como instrumento de implementação de políticas governamentais, temos, nos dizeres de Dain (1977, p. 150-151), que:

[...] o caráter público da empresa estatal pode se manifestar por meio do repasse de seu potencial de acumulação, através de preços subsidiados de sua produção, divisão das áreas de atuação e outros mecanismos, a setores privados definidos como prioritários pela política econômica global. [...] por mais eficiente que possa ser uma empresa pública, se a ela se agrega uma função implícita de reforço à acumulação privada, a qual necessariamente reduz sua capacidade de autofinanciamento, a mesma empresa está obrigada a recorrer a fontes externas de recursos, acrescentado novas etapas à cadeia de operação entre setor público e setor privado.

O período 1973-1982 ficou marcado pela adoção para o SEB de estratégias derivadas das orientações para a política macroeconômica emanadas pelo II PND, como: a manutenção dos elevados patamares de investimento no SEB, mesmo em face da nova realidade internacional, a partir do intensificado acesso a fontes de recursos externos destinados a

⁹¹ Entidade supra-ministerial criada em 1974, durante o governo Geisel e incumbida de estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento.

complementar a fórmula anterior calcada em parte no autofinanciamento; pela utilização da contenção tarifária como instrumento de redução de altas de preços (controle inflacionário) e de estímulo para o desenvolvimento; e pelo papel reservado para as empresas estatais na atenuação dos desequilíbrios no balanço de pagamentos e dos efeitos cíclicos da crise sobre o conjunto da economia brasileira (LIMA, 1995; VIEIRA, 2005).

Outro aspecto relevante para o entendimento da atuação do Estado na economia, por intermédio do setor elétrico, foi a equalização tarifária iniciada na década de 1970, uma tentativa de transpor para o setor elétrico, com insucesso, a mesma uniformidade dos preços dos derivados de petróleo. Até 1974, as tarifas de energia eram diferenciadas no país por áreas de concessão. Tais diferenciações poderiam ser, até tal ponto significativas, que poderiam afetar as decisões sobre o estabelecimento de novas instalações industriais, prejudicando ainda mais o equilíbrio entre regiões. A área de concessão da Light, por exemplo, apresentava os custos médios mais baixos em função da alta densidade do seu mercado e uma energia proveniente, basicamente, de fontes hidráulicas.

Em 1974, foi criada a Reserva Global de Garantia - RGG que transferiria recursos das empresas mais rentáveis para as menos rentáveis, de forma que essas pudessem praticar tarifas mais acessíveis. Como os custos de produção eram diferentes, para cada concessionária, ocorria uma compensação a ser paga ou recebida por intermédio do fundo equalizador tarifário (RGG), fazendo com que as concessionárias mais eficientes julgassem estar subsidiando as menos eficientes e resultando em gastos desnecessários na operação, passíveis de rateio, ou na resistência (e má vontade) contra as decisões governamentais. Os déficits ou excessos de remuneração, de cada concessionária, eram registrados, no momento da prestação de contas anual, na Conta de Resultados a Compensar – CRC, para serem, posteriormente, repassados as tarifas.

A equalização das tarifas de energia, em nível nacional, marcaria o setor a partir desse

período, transformando-se em um dos pivôs da crise institucional e um bom exemplo dos reflexos negativos de uma utilização do SEB, como instrumento de implementação de políticas públicas, resultando em atritos entre concessionárias, e em desequilíbrios, tanto financeiros, quanto na expansão do setor. Ao misturar questões econômicas e sociais, assimilando o setor como uma única e gigantesca companhia, na qual as empresas de estados mais atrasados eram beneficiadas pela atuação do conjunto, a equalização tarifária deixava de sinalizar o emprego racional dos recursos e

Vários efeitos negativos surgiram, decorrentes dessa política: as tarifas deixaram de sinalizar os custos incorridos ao consumidor (não propiciando alocação ótima de recursos), as concessionárias mais eficientes e/ou com menores custos operacionais julgavam estar subsidiando as menos eficientes (criando má-vontade ou resistência às contribuições ao fundo ou mesmo provocando gastos desnecessários na operação, para serem incorporados ao custo do serviço), as concessionárias ineficientes ou com maiores custos não tinham incentivos à sua redução, e, de maneira global, a contenção dos níveis tarifários associada à sua equalização provocou contração dos recursos de natureza pára-fiscal, dependentes da tarifa média, ajudando a desorganizar ainda mais o equilíbrio financeiro da indústria e sua possibilidade de expansão (SOUZA, 2002, p. 90).

Em 1979, a política energética nacional passou a ser afetada pelos impactos de um segundo choque do petróleo e pela elevação das taxas de juros internacionais⁹², eventos que se somaram a novos episódios da década de 1980 (desvalorizações cambiais, crise mexicana) e levarão o país para um grave cenário de crise cambial e inflacionária, contribuindo para uma discussão quanto ao papel do Estado intervencionista na economia, em função da incapacidade de produção das respostas necessárias ao enfrentamento do cenário econômico internacional, que reverteu o ciclo de crescimento, e de representação dos interesses econômicos e sociais da sociedade brasileira. A grave crise do setor elétrico, que adentra a década de 1980, evidenciou as limitações dos instrumentos de controle do Estado, a interferência de interesse privados na administração pública e a deterioração das relações entre empresas estaduais, controladas e a ELETROBRÁS, com a eclosão de conflitos de natureza financeira e institucional (LIMA, 1995).

⁹² “O gesto americano de subir unilateralmente as taxas de juros em outubro de 1979 foi deflagrado com o propósito de resgatar a supremacia do dólar como moeda reserva. O fortalecimento do dólar não só reafirmou a liderança do sistema financeiro e bancário americano, como engendrou uma nova etapa de reestruturação produtiva à escala global” (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003, p.1).

Em 1982, as tarifas começaram a ser calculadas através do conceito de tarifas baseadas em custos marginais⁹³, que se mantém até hoje (Decreto 86.463/1981), com ligeiras mudanças, alterando a estrutura tarifária de forma a repartir os componentes de demanda e de consumo de energia em uma configuração horo-sazonal. A teoria marginalista permitia a existência de subsídios cruzados entre os consumidores, viabilizando tarifas sociais e incentivos e favorecendo setores industriais e regiões (SAUER, 2002).

Concluímos este tópico ressaltando o vasto repertório de opções disponíveis aos governos militares, parcialmente elencado aqui, demonstrativo do primado da intervenção estatal no setor elétrico, momento em que o Estado se valeu da instrumentalização política das empresas públicas para subsidiar atividades e setores tidos como relevantes para a economia, impulsionar o desenvolvimento econômico, produzir efeitos que se contrapusessem às crises econômicas, reduzir diferenças regionais, controlar índices inflacionários através, principalmente, das políticas tarifária e fiscal adotadas, embora tais medidas viessem a promover, logo em seqüência, a total inviabilização econômico-financeira das empresas de energia elétrica.

⁹³ Ver item 2.2 *O setor elétrico brasileiro: uma breve exposição*.

2.7 DE 1985 A 1994 – A FADIGA DO MODELO ESTATIZANTE E INSTRUMENTALIZADOR: REVENDO O PAPEL DO ESTADO

Graças a um cuidadoso e eficiente trabalho de articulação política, Tancredo Neves foi eleito presidente no colégio eleitoral de 1985, colocando um ponto final no já debilitado governo militar, afetado pelos reflexos de um ambiente econômico internacional marcado por crises que colocavam em xeque o papel e a própria forma do Estado:

As dificuldades econômicas dos anos 80, a fragilização do Estado, especialmente a redução de sua capacidade econômica de condução do sistema capitalista nacional tiveram um papel importante na forma pela qual se deu a desagregação final do regime militar e, por essa via, nas condições políticas legadas ao governo que se instaurou em 15 de março de 1985 (SALLUM JÚNIOR; KUGELMAS, 1993, p. 289).

Com o falecimento de Tancredo Neves, José Sarney assumiu a presidência e defrontou-se nos anos de seu governo com uma crise econômica impulsionada por uma violenta pressão inflacionária, que acabaria por deslocar o debate político para as questões econômicas de curto prazo e para a polêmica dos planos de estabilização que se sucederam (SALLUM JÚNIOR; KUGELMAS, 1993).

Tornada comum a prática de utilização do setor elétrico, nessa altura já quase todo estatizado, como ferramental de política de governo, dada sua capacidade de gerar reflexos específicos sobre determinados segmentos da sociedade, verificou-se a construção de uma situação paradoxal. Se, por um lado, como parte do setor produtivo estatal, o SEB poderia ter acesso a diferentes fontes de financiamento, que não, necessariamente, se vinculavam aos resultados de uma boa gestão empresarial (dotações orçamentárias federais e estaduais, empréstimos com juros mais baixos), por outro lado a própria função de prover suporte à determinadas políticas econômico-sociais do governo acabava por expor as concessionárias do serviço público de eletricidade a uma condição de desequilíbrio econômico-financeiro, e é esta faceta que aflora com mais intensidade nos anos seguintes de nosso roteiro.

Marcado por um cenário no qual o próprio Estado sofria as conseqüências de uma crise

fiscal, o aporte de recursos para o setor elétrico, vindo de fontes estatais, não só era prejudicado como, em sentido contrário, o próprio governo utilizava as concessionárias para a obtenção de divisas no exterior no fechamento do balanço de pagamentos do país, a despeito do encarecimento dos custos de captação, deteriorando ainda mais as condições econômico-financeiras das empresas e estreando uma nova estratégia estatal de utilização do SEB como instrumento de implementação de políticas públicas.

A evolução do SEB estava, naquele momento, marcada pela combinação entre a perda de fontes de financiamento, aumento dos custos internos e tarifas que já não refletiam a realidade da concessão, agravando o desempenho financeiro e técnico das empresas. Incapacitadas, de realizar o volume de investimentos necessários para acompanhar a expansão e manutenção dos serviços, as empresas ainda tinham que conviver com

[...] a fragilidade do órgão regulador (DNAEE), erros de planejamento, interesses políticos locais e pressões de grupos de interesse vinculados às empresas construtoras. Estes elementos induziram o setor elétrico a sugerir tarifas inadequadas, a aceitar esquemas de financiamento incompatíveis com seu fluxo de caixa e a programar obras que não necessitava, enquanto postergava obras indispensáveis à melhoria do seu desempenho técnico e financeiro (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998, p.156).

No que pese o setor elétrico no período consuma-se, portanto, “[...] a liquidação final do setor elétrico” (LEITE, 1997, p.276). Na base da crise estão a “desestruturação dos fluxos financeiros setoriais e a desorganização da estrutura institucional do setor elétrico” (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998, p.155), motivadas pela combinação de uma série de fatores, que vão da gestão ineficiente do SEB até as formas encontradas pelos governos para enfrentar o cenário econômico internacional desfavorável, marcado pelas crises do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais.

Por sua vez, os problemas de gestão nas concessionárias vão, não só conduzir a um grave quadro institucional, como fornecer subsídios para a construção futura dos argumentos pela privatização das empresas estatais do setor. Nessa linha é possível citar:

a) ingerências políticas na administração das empresas;

- b) dificuldades de relacionamento dos agentes com o órgão regulador e na atuação deste próprio;
- c) pressões de grupos interessados na obtenção de benefícios;
- d) inadimplência das concessionárias estaduais e
- e) endividamento em níveis imprudentes.

Em 1985, era, de tal sorte grave a situação econômica e financeira das empresas do setor elétrico, que foi criado um Plano de Recuperação Setorial envolvendo o MME, a Secretaria de Planejamento e o Ministério da Fazenda objetivando a capitalização das concessionárias, a redução do nível de endividamento e a regular e progressiva elevação da remuneração dos investimentos:

Mas, a aplicação dos dispositivos contidos nos planos econômicos do período para o setor elétrico fez com que as tarifas congeladas remunerassem os investimentos em patamares bem aquém dos necessários ao equilíbrio econômico-financeiro das empresas, limitando sua capacidade de gerar recursos para novas inversões (LEITE, 1997, p. 279).

A Constituição Federal brasileira, de 1988, relacionou, como competências da União, a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, diretamente ou sob regime de concessão, permissão (institutos de outorga) ou ainda por meio de autorização. Entretanto, em uma conjuntura de esgotamento de recursos públicos e dada a necessidade de investimentos em infra-estrutura, garantidores da evolução do SEB, a Constituição eliminou a reserva de mercado do Estado no setor elétrico, permitindo a participação da iniciativa privada, ao lado das empresas estatais, no momento que criou a obrigatoriedade de licitação para a outorga de concessão e permissão de todos os serviços públicos.

A Constituição de 1998, ao determinar o fim dos impostos únicos⁹⁴, que, historicamente, estavam associados a investimentos em setores específicos da economia,

⁹⁴ Sobre energia elétrica, combustíveis, lubrificantes e minerais.

eliminou uma importante fonte de recursos para o setor elétrico em benefício da criação do ICMS, não necessariamente revertível para as atividades que caracterizam sua arrecadação, mas sim, voltado para as necessidades dos estados. Afetando o fluxo de recursos do setor tem-se ainda que o recolhimento da RGR passou a ser feito apenas quando a empresa alcançasse o patamar legal de remuneração (10 a 12% sobre os ativos disponibilizados para o serviço) e a arrecadação do Empréstimo Compulsório passou a admitir uma série de isenções.

Com o esgotamento das suas fontes de financiamento e a prática de tarifas insuficientes, o marco institucional-regulatório passou a não mais ser observado, com as empresas não efetuando os pagamentos sobre a energia comprada do grupo ELETROBRÁS e da Usina de Itaipu⁹⁵, alegando a não observância pelo governo, nas tarifas homologadas, dos níveis legais de remuneração dos investimentos e a conseqüente incapacidade financeira de cumprimento de compromissos. A inadimplência das concessionárias estaduais virou ferramenta de gestão empresarial, generalizando-se por todo o país e afetando os alicerces institucionais do SEB.

O calote generalizado ao pagamento das faturas de energia das supridoras federais, ficou mais difícil ainda de ser administrado, em função das ingerências políticas e do “aprisionamento” do órgão regulador pelas próprias empresas estaduais, que eram as responsáveis por fornecer e pagar os funcionários que as deveriam fiscalizar, uma vez que o DNAEE contava majoritariamente com funcionários cedidos pelas concessionárias. As empresas passaram a provisionar os déficits de remuneração na CRC que, em 11 anos de existência, acumulou 23 bilhões de dólares liquidados contra o Tesouro Federal em 1993, pela Lei Eliseu Rezende (8.631)⁹⁶.

Outro retrato da gravidade do cenário não deixa dúvidas quanto aos problemas

⁹⁵ A Lei 5.899/1973, ao dispor sobre a aquisição da energia produzida por Itaipu, estabeleceu que a potência da usina deveria ser repassada, por meio de cotas, às concessionárias do sistema interligado sul e sudeste/centro-oeste, considerando-se o mercado de cada uma.

⁹⁶ Fernando Quartin (apud ROSA, 2001, p.68). Foi um artifício pelo qual se promoveu o encontro de contas entre os débitos existentes das empresas estaduais, com a energia fornecida pela ELETROBRÁS e Itaipu, e os valores da CRC.

estruturantes e os reflexos derivados de uma utilização política do SEB:

O contexto setorial prosseguiu em franca deterioração e sem perspectiva de solução para os anos seguintes, com permanência da compressão tarifária e inadimplências generalizadas por parte das empresas, tanto interna (recolhimentos das concessionárias à ELETROBRÁS) quanto em relação aos empreiteiros e fornecedores. Uma das causas dessa situação foi a intensa utilização das estatais do setor elétrico para proteção e viabilização da acumulação privada, quer através da contenção tarifária e preços subsidiados para a indústria, quer pela captação de financiamentos vinculados à compra de equipamentos, que eram adquiridos sem licitação (os chamados pacotes franceses); pela assunção de financiamentos para outras finalidades (que não o serviço de energia elétrica) e pela antecipação de financiamentos (descolados dos cronogramas de obras). Essa instrumentalização ocorreu tanto para tarefas que podem ser consideradas como relevantes quanto para desvios (VIEIRA, 2005, p.68).

O fim da década de 1980, marca as discussões sobre a privatização das empresas sob o controle do Estado, cenário em que o profundo desequilíbrio financeiro-institucional do setor, sobre o qual discorreremos, forneceria ainda mais munição para os defensores da solução privatista:

Em função do crescimento exagerado do número de empresas sob o controle do Estado, de alguns desmandos verificados, da deterioração decorrente do controle indiscriminado das tarifas de serviços públicos, do endividamento excessivo e, por fim, das disposições constitucionais que apontavam na direção da perda da autonomia administrativa, inclusive das grandes empresas, foi tomando corpo a idéia da privatização, independentemente das posições ideológicas (LEITE, 1997, p. 277).

Reforçando os pontos já discutidos, é possível elencar pontos principais da crise do SEB facilitando o entendimento das suas vindouras reformas:

- a) fim do IUEE, com a criação do ICMS, e reduções no fluxo de recursos setoriais;
- b) controle das tarifas com vistas à redução da inflação;
- c) subsídio tarifário na substituição de combustíveis;
- d) equalização tarifária;
- e) utilização das empresas estatais no equilíbrio da balança de pagamentos;
- f) elevação dos custos financeiros para obtenção de empréstimos internacionais;
- g) redução dos aportes de recurso estatais (LEITE, 1997; ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998).

No início dos anos 1990, o Estado sucumbe às pressões de organismos internacionais

em favor de uma solução reestruturante, promovendo reformas políticas e econômicas e sociais por meio da desestatização e desregulação da economia nacional, privatização das empresas produtivas estatais e sistemas de saúde, educação e previdência, conjuntamente com a abertura do mercado, facilitando negociações e associações de corporações transnacionais e empresas brasileiras (IANNI, 1999). As idéias liberais estão devidamente retratadas na Lei 8.031/1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização - PND, restringindo a atuação do Estado às atividades como educação, saúde, segurança e regulação (pois não deveria executar atividades que o setor privado fosse capaz de realizar) e transferindo à iniciativa privada setores indevidamente explorados. Nas linhas da política econômica do governo Fernando Collor de Mello estavam uma política antiinflacionária que, não reforçada por reformas estruturais, se mostrou parcial e insustentada; uma diminuição do papel do Estado feita por uma privatização não respaldada em objetivos maiores e uma liberalização comercial de cunho voluntarista (CANO, 1993).

Embora o governo Collor tenha promovido uma reforma administrativa radical nas empresas estatais do SEB⁹⁷ é sob o governo Itamar Franco que a já citada Lei 8.631/1993, mais do que determinar o fim da equalização tarifária com acerto das contas referentes a CRC, marcaria o início das mudanças institucionais-regulatórias, que seriam implementadas no setor elétrico na década de 1990, com vistas à superação da grave crise em que se encontrava, tendo se pautado na extinção do serviço pelo custo com remuneração garantida de 10% ao ano, na mudança do sistema tarifário, na assinatura de contratos de suprimento, na criação dos conselhos de consumidores e na introdução de mecanismos voltados para uma maior exigência de compromisso com a eficiência e a produtividade por parte das concessionárias.

Mas, embora implementasse avanços relevantes em prol da recuperação das

⁹⁷ A reforma trouxe como consequência básica a demissão de mais de 10 mil eletricitários (ROSA, TOLMASQUIM, PIRES, 1998, p.158).

concessionárias e equilíbrio do SEB, como o cancelamento da equalização tarifária, a Lei⁹⁸ estabeleceu novo regulamento para a Conta de Consumo de Combustíveis – CCC⁹⁹, criada pelo Decreto n.º 73.102, de 7 de novembro de 1973, determinando que todos os consumidores do país passassem a arcar com a cobertura de custos de geração termelétrica nos sistemas isolados da região Norte do país (subsídio): “se o espírito da CCC inicial era compartilhar ônus e vantagens beneficiando a todos os usuários dos sistemas integrados o novo subsídio aos sistemas isolados tem um só sentido, assumindo as características de um imposto, criado de modo sub-reptício” (LEITE, 1997, p. 285).

Na continuidade das reformas iniciadas, naquele momento, o Decreto 915/1993 passou a permitir a formação de consórcios de geração entre concessionários e autoprodutores para exploração de aproveitamentos hidrelétricos e o Decreto 1.000/1993 (com a Portaria 337/1994) criou o Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica – SINTREL estabelecendo facilidades para o acesso à transmissão e o intercâmbio entre concessionárias e produtores independentes.

As medidas implementadas, a partir do início da década de 1990, especialmente pela Lei 8.631, trouxeram para as empresas do SEB um novo patamar econômico-financeiro, com a realidade das tarifas, a redução das estruturas administrativas, o encontro de contas da CRC e a redução do endividamento, viabilizando a capacidade de alavancagem para obtenção de recursos para novas inversões na expansão e melhoria dos serviços (VIEIRA, 2005, p.78).

Com o aumento das tarifas das concessionárias “[...] condicionados a ganhos de

⁹⁸ Foi criada em 1987, sob a supervisão do MME e coordenação da ELETROBRÁS, a Revisão Institucional do Setor Elétrico – REVISE, programa organizado com o objetivo de promover um exame global da situação em que se encontrava o SEB. Para Vieira (2005, p. 78) a Lei 8.631 foi em grande parte inspirada nos trabalhos do REVISE.

⁹⁹ Refere-se ao rateio dos ônus e vantagens do consumo de combustíveis fósseis para geração de energia termelétrica. Esse tipo de geração de energia apresenta custos superiores à geração hidroelétrica, na medida em que requer a utilização de combustíveis, como óleo combustível, óleo diesel, gás natural e carvão. A geração termelétrica se faz necessária quando as condições de geração de energia hidroelétrica são insuficientes para o atendimento ao mercado.

produtividade por parte das empresas concessionárias, que passaram a firmar ‘Termos de Compromisso’ com o governo federal através do DNAEE” o SEB chegava a um novo patamar empresarial e econômico-financeiro “que poderia alavancar a modernização da infraestrutura dentro de um projeto país” (SAUER, 2002, p.131).

Em resumo, a leitura do período 1985-1994 nos informa quanto aos desdobramentos de uma prolongada instrumentalização do SEB na implementação de políticas públicas pelo Estado, sentidos através da inviabilização econômico-financeira de suas empresas, afetando o marco institucional e a capacidade de atender, a contento, as necessidades relativas aos serviços de eletricidade. O cenário de deterioração do SEB se somou à conjuntura político-ideológica e às pressões internacionais pela reforma do Estado para dar voz e força aos defensores da solução desestatizante. Antes que os resultados do REVISE estivessem totalmente implementados e frutificando, indicando a viabilidade de uma solução que passasse pela convivência entre o setor público e o privado na evolução do SEB, a decisão final dos governantes brasileiros caminhou no sentido da privatização das empresas e da redução do papel do Estado no setor elétrico brasileiro, como analisaremos na sequência.

III. As novas faces da intervenção estatal

O desenvolvimento das políticas públicas sugeriu que a relação entre economia e política não era de mão única: se não há dúvida que a pressão dos interesses organizados às vezes altera a condução dos negócios públicos, a recíproca não é menos verdadeira: a decisão política pode modificar o curso da economia para melhor e para pior. Uma escolha política que pode nada dever à análise econômica, e obedecer apenas a considerações ideológicas,[...] terá sobre a economia consequências incalculáveis.

René Rémond

3.1 O SETOR ELÉTRICO E O GOVERNO FHC

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso, que havia sido ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, impulsionado pelos bons resultados do Plano Real¹⁰⁰ e eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, tomou posse como Presidente da República para um mandato de quatro anos, renovado em 1999, com o instituto da reeleição¹⁰¹. No discurso político da vitória, tanto no primeiro quanto no segundo período de governo, fulgurava a promessa de que:

[...] a estabilidade monetária – como resultado do combate à inflação, definido como objetivo prioritário do país – abriria as portas do Brasil para a retomada do desenvolvimento econômico interrompido uma década antes, para a chegada de investimentos estrangeiros portadores da modernidade tecnológica, para a geração de empregos, para uma política de redistribuição de renda – terminando com a inflação, definida como ‘um imposto contra os pobres’ – e, finalmente, para o acesso do país ao primeiro mundo” (SADER, 2003, p.151).

Embora as medidas governamentais tenham surtido os efeitos esperados na obtenção da almejada estabilidade monetária, não conseguiram produzir o esperado desenvolvimento econômico e a melhoria dos indicadores sociais do país:

Tudo parece travado pela forte concentração de energia na estabilidade monetária e numa fileira de reformas e ajustes extraídos do receituário de agências financeiras internacionais, portanto revestidos de uma pretensa validade universal. Com isso, não se registraram modificações consistentes na posição relativa da área social, que continua inferiorizada diante da área econômica, desprovida de uma melhor institucionalidade e incapacitada para se impor em termos de estratégia governamental (NOGUEIRA, 1998, p.173).

Ainda no governo Collor, a desarticulação institucional e econômica do SEB já produzia efeitos preocupantes para a sociedade, como a perda da capacidade de realizar a expansão e melhoria dos serviços, dando a sustentação necessária para o início do planejamento da privatização do setor, aos poucos, com o apoio de técnicos do Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Mundial, devido às resistências do Congresso e da sociedade.

Entretanto, seria no governo FHC que a privatização do SEB viria a se efetivar no âmbito da Lei 9.074/1995, momento em que os ideais do chamado Consenso de

¹⁰⁰ Programa de estabilização de preços implementado no Brasil em meados de 1994 e que teve por fundamentos a ancoragem cambial e a implementação de políticas econômicas de fundo liberal.

¹⁰¹ A Constituição Federal previa um mandato presidencial de 5 anos com vedação à reeleição. Fazendo valer a maioria governista no Congresso Federal o governo FHC conseguiu aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição alterando o mandato para 4 anos com direito à candidatura para reeleição sem afastamento do cargo durante o processo eleitoral.

Washington¹⁰² encontraram terreno fértil corroborando o entendimento de que a partir das crises econômicas internacionais a maioria dos países latino-americanos foi obrigada a partir para políticas de ajuste macroeconômico focadas em pagar a dívida e abrir a economia, exigências que demandariam uma adequada política cambial e o enxugamento do Estado, receituário aviado pelos organismos financeiros internacionais (CANO, 1993)¹⁰³.

Com relação ao SEB, portanto, o governo FHC, seguindo essa mesma trilha, ficou caracterizado por um amplo processo de reestruturação, em busca de uma conformação da intervenção estatal em um viés indireto, marcado por palavras de ordem como privatização, desregulamentação e abertura para o mercado, refletindo nesse segmento específico da vida do país todo um conjunto de políticas de ajustamento econômico, que orientaram a ação dos governantes brasileiros, a partir da década de 1990, na gestão da economia.

Assim como ocorreu no plano econômico, o resultado evidenciado dessas ações foi uma distância entre o discurso do governo e os efeitos práticos, que se mostraram distantes das respostas esperadas pela sociedade. Eventos adversos, como a retração dos investimentos, o aumento das tarifas de energia e, principalmente, a redução compulsória do fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais, decretada pelo Poder Concedente no biênio 2001-2002 (acionamento), se tornaram indicadores da insuficiência, ou inadequação, das soluções implementadas pelo Estado para o setor elétrico brasileiro.

Ao chegar a meados dos anos 1990, o SEB conservava uma organização na qual o Estado se destacava como o grande responsável pelo planejamento, construção, operação e expansão dos serviços de eletricidade do país, resquício de uma arquitetura concebida a partir do governo Vargas, e que alcançou seu ápice durante os governos militares. A política energética era formulada pelo MME que, por sua vez, apoiava-se em uma estrutura formada por duas entidades principais, o DNAEE e a ELETROBRÁS. O DNAEE era o órgão regulador das atividades setoriais e respondia pela supervisão e fiscalização dos serviços de energia elétrica, homologação dos níveis tarifários e outorga de concessão ou permissão para exploração de potenciais

¹⁰² Em 1989 o economista John Williamson compilou uma lista das medidas de política econômica mais recomendadas por analistas para fazer a América Latina retomar o crescimento e a estabilidade e que incluíam: disciplina fiscal, reforma tributária, desregulamentação da economia, liberalização das taxas de juros, taxas de câmbio competitivas, revisão das prioridades dos gastos públicos, maior abertura ao investimento estrangeiro direto e fortalecimento do direito à propriedade.

¹⁰³ Cano (1993) se refere no texto ao FMI e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, pertencente ao grupo do Banco Mundial. Abreu (1999), de forma detalhada, analisa a reestruturação do setor elétrico brasileiro sob o enfoque da implementação das opções do Banco Mundial.

hidrelétricos. A ELETROBRÁS era o braço empresarial do Estado, agente de financiamento setorial que, além de exercer as decisões de investimento estatal, cumpria as funções de coordenação, planejamento e operação de todo o sistema elétrico nacional, incluindo as empresas estaduais e as pequenas concessionárias de capital privado.

No momento em que as falhas existentes no funcionamento do SEB, foram se exacerbando com o contínuo processo de deterioração do equilíbrio econômico-financeiro de suas empresas, iniciado ainda na década de 1970, ficou evidente a fadiga do antigo modelo calcado no papel indutor do Estado e a necessidade de uma nova formatação institucional-regulatória para o setor, que permitisse o avanço para um novo estágio de desenvolvimento, garantidor de uma oferta de energia apta para atender a um crescimento do consumo de energia em patamares, por vezes, superior ao próprio crescimento econômico registrado¹⁰⁴, desafio que sempre se apresentou ao país em face da sua extensão territorial e potencial hidráulico a ser explorado:

[...] a crise financeira do Estado [...] colocou em questionamento sua capacidade de continuar conduzindo programas de interesse do desenvolvimento nacional. Essa crise fez emergir um debate em torno da redução da participação do Estado na atividade econômica, abrindo espaços à iniciativa privada. No setor energia, o debate estatização x privatização colocou em pauta questões importantes, como o papel da iniciativa privada na indústria de energia elétrica (ROMEY; FRANCO, 1989, p. 180).

Dessa forma, com o esgotamento do Estado se juntando as outras variáveis elencadas ao longo deste estudo, ocorreu a composição de um cenário que sinalizava na direção de um novo modelo institucional-regulatório para o setor elétrico. Esse modelo, entretanto, ao ser implementado, não levou em conta o caminho aberto pelos resultados positivos do REVISE e observou a mesma orientação político-econômica dominante no momento histórico do país, abrindo espaço para a privatização das empresas estatais, a instauração de um mercado competitivo de energia elétrica, a priorização da participação do setor privado nos investimentos para expansão dos serviços e a revisão do papel do Estado no SEB. Algumas das medidas atinentes ao novo modelo foram tomadas independentemente do fato do SEB apresentar especificidades estratégicas que não poderiam ser relevadas.

As Leis 8.987 e 9.074, ambas de 1995, viabilizaram o início da privatização do setor elétrico à medida que regulamentaram a Constituição Federal e abriram o caminho para a implementação de um novo modelo para o SEB, com medidas que:

- a) exigiam que as concessões para fornecimento de serviços relacionados à energia fossem outorgadas por meio de processos de leilão público;
- b) permitiam gradualmente a contratação de energia livremente junto a outros fornecedores por parte de alguns consumidores de porte mais significativo;
- c) criaram a figura do produtor independente de energia que, por meio de uma concessão, permissão ou autorização, poderia vender a energia que gerasse e
- d) garantiam o livre acesso dos usuários aos sistemas de distribuição e transmissão de energia, mediante pagamento do serviço, favorecendo a operação de consumidores livres e produtores independentes.

Em 1996, para desenvolver as bases da reestruturação do setor elétrico, em complemento aos sinais já emitidos com a publicação das citadas Leis, foi contratada pelo governo brasileiro uma consultoria internacional (Coopers & Lybrand, da Inglaterra), que se consorciou com empresas brasileiras (Ulhoa Canto, Engevix e Main Engenharia), por uma proposta final de cerca de US\$ 7 milhões. O trabalho ficou conhecido

¹⁰⁴ “Historicamente, a expansão da produção e consumo de energia no Brasil – e nas economias modernas – ocorre em taxas muito superiores ao crescimento do produto e da renda. Em parte isso ocorre devido a mudanças graduais decorrentes de processos de urbanização e incorporação crescente da utilização de aparelhos movidos a energia elétrica” (TENDÊNCIAS, 2003, p. 92).

pelo nome de Projeto RE-SEB¹⁰⁵ e foi o responsável pela concepção de um modelo privatizado e competitivo, baseado, em síntese, na introdução de um ambiente de transações financeiras envolvendo a energia elétrica (mercado atacadista) e de um organismo responsável pela imparcialidade na gestão técnica do sistema elétrico (ONS), fatores que, ao lado da introdução de mecanismos regulatórios representativos de uma intervenção indireta do Estado, pretendiam garantir os alicerces de uma nova ordem para o setor.

Esse modelo institucional-regulatório para o SEB, articulado durante o primeiro governo FHC, implementou a concorrência nos segmentos em que isso era possível (geração e comercialização), mantendo a exclusividade nas atividades monopolistas por natureza (distribuição e transmissão) e observou o espectro da energia tratada como mercadoria, da operação independente do sistema elétrico e da presença de mecanismos de regulação que garantissem o correto funcionamento do sistema energético.

Colocou-se, por fim, uma solução que preconizava a falência do Estado em seu papel de catalisador das ações do setor elétrico, a deterioração da qualidade dos serviços de eletricidade que eram prestados por empresas estatais e a necessidade de se introduzir competição em segmentos nos quais a atração de investimentos era essencial para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços.

A oficialização das medidas de reestruturação ocorreu com a promulgação da Lei 9.427/1996, criando a ANEEL e fixando o regime de serviço pelo preço e da Lei 9.648/1998, estabelecendo a revisão da estrutura básica do setor elétrico conduzida pelo RE-SEB e determinando, dentre outros pontos:

- a) o estabelecimento do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE, para contabilização e liquidação mercantil entre as empresas do setor elétrico das contratações de energia realizadas, notadamente, das diferenças verificadas entre o consumo total e a energia adquirida;
- b) a criação de um órgão coordenador das atividades operacionais voltadas para a geração e transmissão de energia no SIN: o ONS e

¹⁰⁵ Para detalhes da funcionalidade do modelo ver (ROSA; TOLMASQUIM; PIRES; 1998) e (FERREIRA, 2000). Para uma visão de bastidores da montagem da reestruturação do setor elétrico consultar (PAIXÃO, 1999).

c) o estabelecimento de processos de licitação pública para concessão, construção e operação de usinas de energia elétrica e instalações de transmissão.

Na prática, com a operacionalização do novo modelo, a compra de energia deveria ser feita diretamente entre as empresas, por meio de contratos bilaterais, com as diferenças contabilizadas, entre recursos contratados e requisitos verificados, sendo liquidadas no MAE, ao preço de curto prazo (*spot*)¹⁰⁶. A operação técnica do setor elétrico ficaria a cargo do ONS, organismo criado para gerenciar o SIN, tanto em relação à exploração dos benefícios proporcionados pela disposição dos recursos hidrológicos no país, quanto aos riscos de crise de energia. Além disso, era esperado que a criação da ANEEL emitisse os sinais da existência de critérios transparentes, participativos e consistentes no exercício da autoridade estatal, essenciais para garantir as inversões oriundas do setor privado na prestação dos serviços públicos de eletricidade.

Destacaram-se, nesse processo de reestruturação, características que evidenciavam a quebra do paradigma quanto ao papel do Estado no setor elétrico, como a entrada de novos agentes no mercado - produtores independentes e consumidores livres - e a liberalização das atividades de geração e comercialização de energia, com a energia tratada como uma *commodity* e, portanto, sujeita a mecanismos financeiros como mercado de futuros, *swaps*, opções, *hedge* e mercado *spot*¹⁰⁷.

A criação da ANEEL, com funções como incentivar a competição, exercer a regulação técnica e econômica do SEB e implementar as políticas do governo federal, se inseria em um

¹⁰⁶ O preço *spot*, utilizado para valorar a compra e venda de energia no mercado de curto prazo, é calculado a partir do processamento pelo ONS de modelos de otimização do despacho do SIN e busca representar a estratégia de geração hidráulica e térmica que minimizaria o valor esperado do custo de operação para todo o período de planejamento.

¹⁰⁷ Para maiores informações sobre novas perspectivas de negócios, envolvendo a comercialização de energia no reestruturado SEB, ver *Guia do Cliente Livre*. Duke Energy Brasil. Disponível em: <<http://duke-energy.com.br>>. Acesso em: 3 mai. 2006. Consultar também FIRMO, H. T. ; LEGY, L. L. F. *Mercados Futuros, Derivativos e outras Opções do Setor Elétrico Brasileiro*. Revista Brasileira de Energia, v. 9, maio de 2002.

processo mais amplo pelo qual o papel reservado ao Estado era revisto e a sua substituição pela iniciativa privada, na missão de catalisador de ações, demandaria a elaboração de um marco regulatório consistente, isto sob a égide de um aparato institucional, pretensamente, imune de ingerências estatais ou políticas que pudessem afetar o humor dos investidores¹⁰⁸.

Esperava o governo que a introdução da regulação e da competição no setor, com a privatização das empresas estatais, garantisse, pelo livre jogo das forças de mercado e o aumento da eficiência das empresas, os investimentos necessários à expansão e melhoria dos serviços prestados. Entretanto, o modelo implementado no governo FHC, baseado na expectativa do avanço dos investimentos privados e na livre concorrência, não caminhou e ruiu, em meio ao pior racionamento de energia da história do país:

[...] sobretudo em decorrência dessa fixação na produção de estatísticas macroeconômicas favoráveis, em especial de recursos no caixa do tesouro, gerados por privatizações aceleradas, para atender às expectativas de um sistema financeiro internacional atrelado à especulação de curto prazo. O longo prazo, o planejamento, a construção de agências de regulação e de um modelo energético ficaram em segundo plano, tal era a confiança na capacidade de a estabilização gerar ciclos virtuosos de investimento na infra-estrutura¹⁰⁹.

Neste trabalho, no âmbito do governo Fernando Henrique Cardoso, analisamos três aspectos centrais colhidos no episódio da reestruturação ocorrida no SEB, que entendemos serem relevantes para as questões em estudo¹¹⁰. Esses aspectos denotam uma utilização do SEB pelo Estado no processo de elaboração de políticas públicas, enquanto instrumento de reforço na implementação das estratégias estatais, sem que, contudo, fossem levadas em conta, de forma satisfatória, suas especificidades técnico-institucionais e as próprias dificuldades inerentes às etapas do ciclo político.

São esses os pontos de discussão:

¹⁰⁸ “A nova regulação é, sem dúvida, um instrumento de implementação de uma política pública num determinado setor” (MARQUES NETO, 2005, p.71).

¹⁰⁹ *Energia sem governo*. Folha de São Paulo. São Paulo, 10 maio 2001. Editorial.

¹¹⁰ Os aspectos citados, que no âmbito deste estudo estão sendo explorados em um contexto de utilização do setor elétrico como veículo de políticas públicas, foram identificados e analisados anteriormente por outros autores que se dedicaram a analisar a evolução do SEB em diferentes momentos e enfoques. Dentre eles destacamos: (LORENZO, 2002; SOUZA, 2002; CARVALHO, 2003; FERREIRA, 2000; ROSA, 2001), além de (ROSA; TOLMASQUIN; PIRES, 1998).

- a) descompasso verificado entre a privatização do setor elétrico e a montagem de uma estrutura de planejamento e regulação dos serviços de eletricidade, sob a ótica de um modelo de intervenção indireta do Estado;
- b) utilização dos recursos das estatais do setor elétrico na formação de superávits primários a partir do impedimento para a realização de novas inversões, buscando fortalecer as contas públicas e reorganizar as empresas em compasso de privatização, em detrimento da expansão da capacidade instalada e
- c) adoção de um conceito de mercado auto-regulado para o SEB sem uma consideração aprofundada das especificidades do serviço público de energia elétrica.

A partir de um diagnóstico desses pontos é possível estabelecer uma associação entre as estratégias adotadas pelo Estado e o racionamento de energia, ocorrido no biênio 2001-2002, que, pela relevância dos seus efeitos para a sociedade brasileira, deve ser entendido como o reflexo maior de uma utilização política do SEB ao longo do governo FHC. Cooptando o SEB como instrumento de implementação de políticas públicas voltadas, em última instância, para a priorização de seus objetivos e metas, o Estado acabou por imputar ao país os reflexos de um racionamento de inéditas proporções.

3.1.1 Descompasso entre privatização e reestruturação

Em relação ao primeiro problema citado, temos que, embora as empresas estatais tenham sido listadas no PND em 1992, o processo de privatização do SEB sempre foi objeto de amplos questionamentos, polarizando opiniões e posições em torno de quesitos tão variados e importantes, quanto à soberania nacional ou os impactos tarifários para os consumidores de energia.

Tendo encontrado dificuldades para vingar, ainda no governo Collor, em função da

conjuntura política abalada pelos escândalos de corrupção e durante o governo Itamar Franco, pela posição pessoal do governante quanto ao papel do Estado no setor (mesmo em desacordo com as diretrizes emanadas do Ministério da Fazenda e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES¹¹¹), a privatização das empresas estatais de eletricidade se revestiu, durante o governo FHC, de uma estratégia diferenciada para dar seus primeiros passos. A decisão governamental foi por iniciar a privatização a partir das concessionárias federais de distribuição de energia (ESCELSA e Light), que estavam sob o controle da ELETROBRÁS, aproveitando inclusive uma sinalização positiva por parte dos governos estaduais. Dessa forma, a ESCELSA foi vendida, em julho de 1995, e a Light em maio de 1996¹¹².

Ainda no fim de 1996 consuma-se a venda da primeira distribuidora estadual, a Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro - CERJ, abrindo, definitivamente, o caminho para que, até 2002, fossem vendidas 19 concessionárias de distribuição e 4 geradoras, no âmbito federal e estadual, representando uma receita de venda de US\$ 22,2 bilhões com mais US\$ 7,5 bilhões de dívida transferida (BNDES, 2002).

Ao lado das considerações macroeconômicas sobre a decisão de vender ativos, a conjuntura de grande déficit fiscal e em conta corrente teve papel importante na ampliação e aceleração do programa de privatização no Brasil, durante o governo FHC, à medida que influenciou a exigência do governo federal para que os estados realizassem acordos de reescalonamento de suas dívidas, considerando ainda a utilização dos recursos oriundos da privatização na sustentação do Plano Real (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000).

¹¹¹ Para uma leitura dos fatores que adiaram o processo de privatização das empresas estatais de eletricidade ver (ROSA, 2001, p. 41-43). Repleta de simbolismo, nessa questão, a ordem de Itamar Franco, então governador do estado de Minas Gerais, para que manobras fossem realizadas por tropas da Polícia Militar mineira em 1999 nas proximidades da usina de Furnas ameaçando o abastecimento feito pelo rio Grande caso as idéias de privatização da geradora fossem levadas à frente pelo governo federal.

¹¹² Para maiores informações sobre a privatização do setor elétrico ver: (TOLMASQUIM; OLIVEIRA; CAMPOS, 2003), (ERBER, 1998), (FERREIRA, 2000) e (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000).

Como a ANEEL, órgão regulador, só começou a funcionar em 1997, o ONS e o MAE, em 1998, e o CNPE, apenas em 2000, mesmo previsto em lei desde 1997, é possível observar pelas datas enunciadas que as empresas começaram a ser privatizadas no Brasil sem que instrumentos importantes para a gestão do novo modelo restassem implementados, caracterizando o descompasso verificado entre a privatização do setor elétrico e a montagem de uma estrutura de planejamento e de regulação dos serviços de eletricidade.

No entendimento do caso ANEEL a fala de Marques Neto (2005, p. 15) é oportuna: “As agências surgiram entre nós sem uma formulação muito sólida do que seriam e mesmo para que serviriam. Foram sendo criadas no bojo de leis de reestruturação setorial, o que muitas vezes levou a que fossem criticadas como parte dos processos de desestatização”.

A constatação anterior se soma à observação de Pinheiro e Giambiagi (2000), quanto aos diversos aspectos pelos quais é possível correlacionar a privatização e a política macro-econômica no governo FHC, conduzindo até a conclusão que, no SEB, ocorreu uma priorização da venda dos ativos, enquanto instrumento de reforço à implementação das orientações emanadas pela área econômica do governo federal, com as reformas vindo a reboque. Ou seja, a privatização não se inseriu no projeto de reforma do setor elétrico, a reforma foi feita para cobrir os desdobramentos da privatização já iniciada.

A reestruturação institucional-regulatória dos serviços de eletricidade no país se tornou um segundo movimento, posterior a privatização, para ordenar a atuação das empresas e agentes dentro de uma nova ótica, o que implica ressalvas na aceitação integral de assertivas que dêem conta de uma reestruturação do SEB focada, prioritariamente, na urgente necessidade de garantir a expansão e a melhoria da prestação dos serviços. As preocupações, com o estágio de desenvolvimento do setor, se houveram, ficaram em segundo plano.

Portanto, o novo modelo se mostrou necessário em função da decisão de privatizar as empresas estatais e abrir o mercado para a competição, decisão que, por sua vez, estava ligada

à sustentação da política macroeconômica do governo FHC (PINHEIRO; FUKASAKU, 2000). Feito para atender outros interesses e a toque de caixa, era natural que o novo modelo acabasse por conter imperfeições, que poderiam ser corrigidas com o tempo, se o racionamento de energia de 2001-2002 não as tivessem tornado tão evidentes e objeto de críticas da sociedade:

Embora o objetivo declarado para as reformas tenha sido viabilizar um mercado mais competitivo de energia, as transformações subordinavam-se à lógica da privatização [...]. Haja vista que as privatizações estavam ocorrendo, a partir de meados de 1995, antes que as regras do jogo estivessem bem definidas e as instituições previstas totalmente criadas (SOUZA, 2002, p.84).

Em abril de 2001, o nível dos reservatórios das grandes hidrelétricas do SIN estava crítico e, em caso de continuidade normal da operação, em outubro ou novembro o sistema entraria em colapso. Desta forma, foram adotadas pelo governo federal medidas no âmbito do Programa Emergencial de Redução de Consumo de Energia Elétrica - PERCEE¹¹³, no período de junho de 2001 a fevereiro de 2002, que se basearam na redução forçada do uso da energia por meio do estabelecimento de metas mensais de consumo em função do tipo da unidade consumidora e do estado da federação, sujeitando os usuários a pesadas penalidades financeiras em caso de descumprimento das metas, bem como, na postergação do atendimento de novas cargas que solicitassem atendimento.

Além do PERCEE, foi criado também o Programa de Energia Emergencial, que vigorou até 2005, voltado para a viabilização do aumento da capacidade da geração e da oferta de energia elétrica, de qualquer fonte, em curto prazo, constituindo uma reserva de segurança que permitisse superar novas crises de energia elétrica até que estivesse assegurado o novo equilíbrio entre oferta e demanda no SIN. Para tanto, foram contratadas, pela recém criada CBEE, 48 centrais geradoras térmicas espalhadas pelo país, com 1.829 MW de capacidade, que ficariam de prontidão para serem despachadas em caso de necessidade, em uma solução que ficou conhecida no país com o nome de “seguro anti-apagão”.

¹¹³ Medida Provisória 2.148-1/2001.

Para cobrir os custos relativos a essa contratação foram criados:

- a) o Encargo de Capacidade Emergencial – ECE, adicional tarifário rateado por todos os consumidores finais de energia elétrica atendidos pelo SIN, para cobrir os custos decorrentes da capacidade de geração posta à disposição (aluguel das centrais) e
- b) o Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial – EAEE, para cobrir os custos de geração das usinas emergenciais que fossem efetivamente acionadas, pagos pelos consumidores da região beneficiada.

Em ambos os casos, as distribuidoras ficaram incumbidas de arrecadar os valores nas faturas de energia dos consumidores e repassá-los para a CBEE, empresa pública federal constituída para fins de gerenciamento do Programa de Energia Emergencial. Pelo fato da contratação das centrais ter sido a solução possível, mas não viável, adotada em contraponto a um planejamento que deveria ter sido realizado por um Estado responsável pelo abastecimento interno e não o foi, recebeu muitos questionamentos por parte de setores da sociedade, reforçadas ainda pelo fato dos produtores receberem um vultoso pagamento mensal, apenas para ficarem à disposição para a eventualidade de uma ocorrência de uma emergência no suprimento. Não por acaso o ECE recebeu o apelido jocoso de “encargo de extorsão emergencial”.

Segundo dados da CBEE, no período 2002-06, para pagamento do combustível e da potência disponibilizada pelas usinas foram arrecadados R\$ 6,2 bilhões nas faturas de energia elétrica dos consumidores brasileiros. Entretanto, a conta do racionamento não parou aí para os consumidores brasileiros, que desde 2002 vem garantindo, via acréscimo tarifário em suas faturas, a recomposição extraordinária das perdas financeiras das distribuidoras e dos geradores, incorridas durante o racionamento. A Recomposição Tarifária Extraordinária – RTE foi a solução encontrada pelo MME para solucionar os desequilíbrios econômico-financeiros, verificados pelos agentes do SEB, em decorrência da crise de energia e que

estavam afetando a capacidade de realização dos investimentos necessários nos serviços concedidos.

Embora tenha ficado sem uma parte da energia necessária ao seu consumo, no período do racionamento, o consumidor passou a efetuar pagamentos adicionais como se a energia tivesse sido entregue. Via RTE, os consumidores das regiões que passaram pelo racionamento deveriam arcar, nos próximos anos, com o pagamento de R\$ 9,2 bilhões¹¹⁴.

Na análise dos efeitos do racionamento também é importante a questão da desaceleração do PIB no período¹¹⁵ e as dificuldades e dramas cotidianos que diversos segmentos da sociedade enfrentaram, cada um com as suas especificidades, para superar as muitas vezes duras limitações de consumo colocadas. Mas, detendo a análise apenas na soma dos dois valores anteriormente citados (R\$ 15,4 bilhões), a serem pagos pelos consumidores brasileiros por benesses, não integralmente auferidas, podemos avaliar de forma pragmática a extensão dos impactos para a sociedade da crise de energia.

Para tanto, colocamos na balança, motivando a reflexão sobre a relevância do racionamento como tema de estudo, alguns itens da execução orçamentária dos recursos da União no ano de 2002¹¹⁶, como a destinação de R\$ 4,8 bilhões para os programas assistenciais e Bolsa Escola do governo e de R\$ 10,5 bilhões para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Em outra vertente, considerando a população brasileira em 2002, podemos afirmar que cada

¹¹⁴ Resoluções ANEEL 480, 481 e 483/2002. R\$ 5,05 bilhões a preços de dezembro de 2001 e R\$ 4,12 bilhões a preços de fevereiro de 2002.

¹¹⁵ Fonte: Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas - FGV. O PIB brasileiro passou de 602,2 US\$ bilhões em 2000 para 509,8 US\$ bilhões em 2001 e 459,4 US\$ bilhões em 2002.

¹¹⁶ Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução das despesas sociais por função*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/estatistica/evolucao_desp_funcao.pdf> Acesso em: 8 mai. 2006.

cidadão brasileiro, das regiões alcançadas pelo racionamento, firmou o compromisso de pagar em média R\$ 103,45 pelo “acidente administrativo” do racionamento de energia¹¹⁷.

Ainda em 2001, o governo federal criou a Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica com o objetivo de identificar as causas estruturais e conjunturais do desequilíbrio entre a demanda e a oferta de energia que levaram ao racionamento de energia. No relatório produzido sobre o assunto, dentre as conclusões alcançadas, a Comissão destacava que, nas raízes do mais severo racionamento já ocorrido no país, estava a combinação entre uma situação de hidrologia desfavorável e de desequilíbrio entre oferta e demanda na partida da implementação do novo modelo para o SEB e a existência de falhas no processo de transição do modelo anterior, marcado pela ineficácia da gestão intragovernamental e pela falta de um marco regulatório mais claro e estável.

Antes mesmo de caminharmos para os dois pontos seguintes já é possível assentar o racionamento¹¹⁸ como sendo o reflexo maior da estratégia do governo FHC, de utilizar politicamente o SEB sem que fossem tomados os devidos cuidados não só com as especificidades do setor como com as próprias dificuldades inerentes ao ciclo político (dificuldades próprias de um processo de elaboração de políticas públicas):

O fluxo de informação entre o ONS, ANEEL, MME e Presidência da República foi inadequado para transmitir ao alto escalão do Governo qual o risco e qual a severidade da crise de suprimento que se avizinhava.

Uma das claras razões, de caráter institucional, de ter eclodido a presente crise de abastecimento de eletricidade no País, com a gravidade que está ocorrendo, é o fato se ter demorado muito para se implantar o CNPE e terem havido poucas reuniões, até agora, do Conselho. As falhas de comunicação,

¹¹⁷ Fonte: IBGE. Estimativa de população residente em 01.07.2002. Leva em consideração o fato de que o seguro “anti-apagão” foi pago por todo o Brasil e a RTE apenas nos estados incluídos no racionamento.

¹¹⁸ Embora a associação com o racionamento seja a mais importante, um exemplo dos problemas derivados da ausência de um tratamento adequado das questões institucionais-regulatórias sobre a prestação do serviço público de eletricidade, dentro da ótica do novo modelo, foi a celebração pela ESCELSA, em 1995, de um Contrato de Concessão que não apresentava cláusulas contemplando a fórmula de reajuste das tarifas ou o repasse para os consumidores de ganhos de produtividade verificados pela concessionária. A ausência desses dispositivos legais levou a ESCELSA a enfrentar severas dificuldades nas negociações anuais junto a ANEEL para correção de suas tarifas e, também, por ocasião da sua primeira Revisão Tarifária Periódica, em 1998. Além disso, é necessário considerar que as próprias formações sociais e as necessidades atribuídas ao Estado se desenvolvem em uma velocidade superior a evolução da legislação, o que coloca questões-chave ao sabor da discricionariedade de órgãos institucionais: “[...] hoje as matérias necessitadas de regulação são, amiúde, tais que não podem ser reguladas *ex-ante* com suficiente precisão pelo legislador político” (ARAGÃO, 2002, p.62).

coordenação e decisão entre o MME e outros ministérios afetos à questão, a ANEEL, o ONS e o BNDES, teriam tido bem menos chance de ocorrer com a existência e funcionamento regular do Conselho.

Dificuldades da ANEEL na implantação de um ambiente regulatório adequado. [...] A regulação não se caracterizou por regras estáveis, claras e concisas de forma a criar um ambiente de credibilidade que tivesse propiciado o investimento contemplando, ao mesmo tempo, o interesse do consumidor. (BRASIL, 2001, p. 13-15).

Seguindo a linha investigativa, da forma como se deu a privatização do setor elétrico com o arcabouço técnico-institucional em construção, questão merecedora de atenção foi a não alocação pelo Estado, a qualquer outro órgão, das funções de planejamento que antes estavam sob a incumbência da ELETROBRÁS, medida essencial para enfrentar uma conjuntura em que novas condições de investimento estavam previstas com proeminência do setor privado, abandonando a coerência com uma das principais características do processo histórico de constituição da infra-estrutura dos serviços de eletricidade no país - a adoção de estratégias de longo prazo¹¹⁹:

No novo modelo que está sendo adotado não mais existe a responsabilidade das geradoras federais e estaduais, a partir da coordenação da ELETROBRÁS, em complementar a oferta criada pelas distribuidoras de energia. Na nova situação, não existe nenhum agente com o papel de equilibrar a relação oferta-demanda do sistema elétrico, pois qualquer empresa geradora só será responsável pelo cumprimento dos seus contratos (ERBER, 1998).

No modelo anterior do SEB, a estrutura da ELETROBRÁS comportava o GCOI (operação do SIN) e o GCPS (planejamento de longo prazo e programação dos investimentos), grupos dirigidos por organismos colegiados, nos quais as principais concessionárias de energia elétrica do país possuíam assento com direito a voto. Embora mantida a coordenação federal, as preocupações e diretrizes das empresas estaduais se mostravam relevantes, garantindo eficiência técnica ao processo. Embora essa sistemática de planejamento também tenha alcançado seu esgotamento, com problemas de ordem administrativa e financeira, como o restante do modelo, não logrou ser substituída por uma

¹¹⁹ “Uma característica singular do planejamento energético é a de que esta tarefa permaneceria no rol das responsabilidades do governo mesmo se todas as empresas elétricas tivessem sido privatizadas. De fato, as oportunidades de investimento neste setor são resultantes de um conjunto de decisões governamentais relativas ao perfil da matriz energética nacional. [...] Portanto, ao projetar a demanda de energia elétrica para os próximos cinco anos, o governo também torna explícitos seus compromissos com as metas da matriz energética, e esta informação é decisiva para conferir credibilidade às oportunidades de investimento que serão anunciadas ao setor privado” (ARAUJO JUNIOR, 2005, p. 9).

nova proposição adequada à conjuntura pela qual passava o SEB.

Buscando verificar a influência da falta do planejamento, nas causas da ocorrência do racionamento, e fechando o tópico, voltamos à leitura do relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, sobre os eventos de 2001-2002, resultantes, em última instância, do modelo implementado para o setor elétrico na gestão FHC:

Não há nenhuma lei estabelecendo a responsabilidade pelo planejamento de expansão do Setor Elétrico. A legislação corrente se resume a portarias do MME. Nenhuma instituição esteve encarregada de verificar a “lógica” global do processo e exercer a coordenação, entre as esferas de governo, na implementação da política energética, especialmente na transição para o novo modelo e no enfrentamento de crises (BRASIL, 2001, p. 14).

3.1.2 Investimentos estatais e formação de superávits primários

O segundo problema analisado diz respeito à outra opção adotada pelo governo FHC, na transição para um modelo no qual o papel do Estado se pretendia reduzido e a política macroeconômica, calcada na busca da estabilidade, deveria ser reforçada pela formação de superávits primários e contenção de dispêndios públicos: a proibição dos investimentos em geração e transmissão com recursos próprios das empresas estatais (Grupo ELETROBRÁS). Como esta escolha, entretanto, se deu em um momento de incertezas regulatórias mais do que capazes de não operacionalizar, ou mesmo afugentar, os novos investimentos privados, que deveriam ter o papel de substituir os investimentos estatais, acabou por criar um vácuo nos programas de expansão da capacidade instalada do sistema elétrico brasileiro.

Na transição para o novo modelo, a ampliação da capacidade de geração deixou de ser uma responsabilidade de empresas geradoras estatais que seguiam um planejamento centralizado determinativo, procurando manter o risco de algum racionamento em até 5%. A expansão da oferta energética passaria a ser sinalizada para os novos empreendedores pela iniciativa das empresas distribuidoras, interessadas em contratar energia a longo prazo para atender à demanda energética crescente de seus consumidores.

Entretanto, o novo processo decisório dos agentes privados, em um ambiente no qual as forças do mercado atuavam livremente, não se encontrava influenciado apenas pela lógica de atender o consumo, mas também pela possibilidade de obter resultados financeiros mais satisfatórios com o equilíbrio entre renda variável (preço de curto prazo do MAE) e renda estável (preço de compra e venda fixado no PPA¹²⁰). Como, apenas em 2003, a ANEEL fixou um nível mínimo de contratação de energia (95%)¹²¹ pelos agentes de consumo no setor elétrico, as decisões de investimento por parte do setor privado nos anos anteriores acabaram prejudicadas, pois os investidores não sabiam até que ponto iam as reais necessidades de consumo do país e quais riscos correriam ao tentar alocar a energia de um novo empreendimento.

Pelo novo modelo, a expansão da geração ficava vinculada, primordialmente, a celebração de contratos bilaterais de compra e venda de energia entre as empresas distribuidoras e consumidores livres com as empresas geradoras. Tais contratos antecipavam a quantidade de energia a ser suprida e o preço a ser praticado, sendo que as diferenças, entre os montantes de energia, contratados junto à geradora, e o consumo real, seriam compensadas de forma compulsória no MAE, mitigando os riscos dos investidores.

No caso do gerador ter mais energia gerada do que energia contratada venderia, automaticamente, esse excesso ao MAE e receberia uma remuneração por esta venda. Produzindo, menos do que o contratado, compraria a diferença e, em ambos os casos, o preço de transação no MAE (preço *spot*) refletiria as condições de atendimento a curto prazo do sistema. O preço *spot*, no entanto, estaria sujeito a uma condição de demasiada instabilidade pela própria configuração do SIN, na qual, se as condições hidrológicas fossem favoráveis (reservatórios vertendo) o preço *spot* seria próximo de zero e, por outro lado, se os reservatórios estivessem vazios, o preço do MAE poderia chegar a patamares elevados.

¹²⁰ Power Purchase Agreement, ou contrato de compra e venda de energia elétrica.

¹²¹ Resolução ANEEL 91/2003.

Com esse cenário de referência, sob a égide de um preço de liquidação para a energia não contratada, extremamente volátil, a aversão ao risco de potenciais investidores os conduziria a uma posição contrária a realização de novos empreendimentos que não apresentassem, na partida dos trabalhos, um contrato garantindo a contratação da energia a ser produzida.

Os investimentos estatais, no momento em que foram suspensos pelo governo federal, não puderam contribuir, como ocorria no passado, com o equilíbrio do cenário de expansão no SIN e, tal fato, também foi incluído no relatório que analisou as causas do racionamento:

No que se refere às geradoras de controle federal, seus investimentos, assim como todos os demais do setor público federal, são analisados e consolidados pelo Ministério do Planejamento no Orçamento da União, que é posteriormente discutido e aprovado no Congresso Nacional. Existem metas de política econômica quanto ao resultado final das contas públicas e, a nível micro, respeitadas estas metas, cada projeto é avaliado por seus próprios méritos. Neste contexto, a Comissão não tem conhecimento de que a possibilidade de que as geradoras poderiam estar expostas a graves perdas financeiras tenha feito parte daquela análise ou da discussão do Orçamento (BRASIL, 2001, p. 10).

A combinação de decisões tomadas pelos agentes setoriais, somada a uma estrutura institucional-regulatória em desenvolvimento e a falta de investimentos das estatais contribuiu, decisivamente, para que o Brasil enfrentasse a grave crise de energia resultante do programa de racionamento de consumo nas regiões mais adversamente afetadas - sudeste, centro-oeste e nordeste, refletindo, de forma inequívoca, os resultados obtidos com o modelo institucional de livre mercado implementado pelo governo FHC a partir de 1998:

Ao terem privilegiado os aspectos monetários e fiscais e metas de superávit fiscal, e mantida uma visão bastante restritiva em relação aos investimentos públicos a partir de orientação ideológica da política econômica, criaram-se as condições para uma sequência de acontecimentos compreendendo desde insuficientes investimentos em geração e transmissão, redução de oferta de eletricidade, desabastecimento, enfim uma cadeia de efeitos negativos que certamente estão voltando contra a pretendida transição à iniciativa privada (LORENZO, 2002, p.20).

3.1.3 O modelo de livre mercado e as especificidades do SEB

A constatação da existência desses “buracos” no episódio de reestruturação suscita o questionamento quanto à prevalência de objetivos ideológicos, políticos e econômicos

voltados para a adoção do conceito de mercado auto-regulado no Brasil, em detrimento da boa técnica, das especificidades do serviço público de eletricidade, do nosso sistema hidrotérmico e do próprio processo histórico de formação do SEB, no qual o planejamento centralizado ocupou papel central: “uma sociedade nacional cria os alicerces de seu futuro por decisões que afirmam seu desejo de ser muito além dos sinais imediatos de mercado” (LESSA, 2005, p.1).

Como explicam Vieira (2005) e Sauer (2002), a Lei 8.631/1993 permitiu uma recuperação econômico-financeira na gestão das empresas do setor, indicando um caminho viável, que poderia ser seguido pelo país, em que o papel reservado ao Estado, embora revisto, manteria as funções de coordenação e planejamento voltadas para uma evolução equilibrada do SEB, em conjunto com a iniciativa privada. Entretanto, podemos denotar por Vieira (2005, p.82), que a implantação de um modelo de livre mercado prevaleceu como opção pró-liberal do governo FHC, no que pese a necessidade de reforço do programa econômico:

[...] para o capital financeiro internacional, a possibilidade das reformas liberalizantes e privatizantes consubstanciava mais uma oportunidade de converter papéis financeiros em ativos capazes de produzir renda. Mais atrativos ainda se tornavam os ativos de infra-estrutura, pela conquista de estabilidade dos fluxos de receita que passaria a ser garantida via tarifas reguladas por entidades independentes dos governos nacionais, mercados com demanda em forte crescimento e tecnologias estabilizadas. Conforme referido, diversas entidades internacionais, como o Banco Mundial, colaboraram com esse esforço de modificação da estrutura de investimentos, emprestando subsídios técnicos e conceituais, promovendo seminários e programas de financiamento, tendentes a implementar esse tipo de orientação. Dessa forma, os governos que promovessem as mudanças e ajustes tidos como necessários estariam melhor posicionados nas agências de classificação de risco e poderiam ser beneficiados pelo afluxo de recursos do mercado financeiro internacional.

A versão final do relatório, com a proposição do novo modelo, foi entregue pela Coopers & Lybrand em agosto de 1997 e, a partir de 1998, o governo passou a implementar as mudanças do setor, via medidas provisórias, acatando uma série de sugestões dos consultores. Acerca do relatório da consultoria e do novo modelo em fase de implementação Rosa, Tolmasquin e Pires (1998), teceram críticas que introduziram questões que, não por acaso, iriam no futuro permear a análise das causas do racionamento.

Dentre os questionamentos, quanto à capacidade do modelo em produzir um ambiente adequado para os desafios do SEB, estavam as dificuldades de implementação de um modelo concorrencial em um setor com as especificidades do brasileiro (base hídrica plurianual), a priorização pelo modelo da privatização como forma de reduzir os gastos e a dívida pública e as dificuldades vindouras para uma cooperação institucional eficaz (aumento do número de agentes setoriais nos processos afeitos ao SEB, em função das reestruturações estaduais e licitações) e para uma busca de soluções consensuais envolvendo disputas federativas entre a União e os estados (órgãos reguladores, administração de recursos hídricos).

Um bom exemplo das dificuldades enfrentadas pela “mão invisível” do mercado, em solucionar os problemas que surgiriam no bojo da complexidade do setor elétrico brasileiro, foram as dificuldades surgidas na autogestão do MAE, símbolo do novo modelo competitivo, por meio da Administradora de Serviços do MAE - ASMAE, instituída em decorrência de Acordo de Mercado, firmado entre as próprias empresas interessadas em viabilizar as transações de compra e venda de energia elétrica nos sistemas interligados, apenas mediante uma autorização da ANEEL.

Em 2002, ainda como desdobramento da grave crise do racionamento, o Governo Federal editou a Medida Provisória 29 alterando a estrutura e forma de funcionamento do MAE, acabando com a ASMAE e colocando o mercado atacadista, outrora com as próprias empresas cuidando de sua operacionalização, agora sob autorização, regulamentação e fiscalização da Agência. Na regulamentação da matéria¹²², a ANEEL informou que “[...] o MAE, da forma como estava constituído, apresentava conflitos de interesses, resultando em paralisia do Mercado e falta de credibilidade, e não estava desempenhando as atribuições

¹²² Resolução ANEEL 73/2002. Posteriormente a ASMAE virou MAE, ou seja, o braço operacional do MAE recebeu o mesmo nome do Mercado Atacadista de Energia. Com a lei 10.848/2004, entretanto, o MAE (braço operacional) passou a se chamar CCEE.

esperadas, comprometendo, assim, a expansão da oferta de energia elétrica¹²³”.

Novamente a leitura do relatório sobre o racionamento pode ajudar a lançar luz sobre a capacidade do mercado em resolver os problemas que surgem e sinalizar positivamente para os potenciais investidores:

O bom funcionamento da economia tem como um dos fundamentos o cumprimento das relações contratuais livremente negociadas, de acordo com a Lei. A quebra de contratos, ou a arbitrariedade na interpretação dos mesmos, tem no mínimo duas consequências severas para o funcionamento de qualquer setor. A primeira é o efeito “em cascata” nas falhas de relações contratuais. A divergência quanto aos compromissos contratuais de Angra II, que levou à paralisação das atividades de contabilização e liquidação do MAE por um ano, resultou em perda de confiança dos agentes no mercado atacadista, fundamental para o funcionamento do Setor. A segunda consequência negativa é o desincentivo a uma avaliação realista de riscos e benefícios por parte dos agentes na negociação dos contratos. Ao avaliar que estes possam não ser integralmente cumpridos, o agente pode se comportar de uma maneira prejudicial ao bom funcionamento do sistema e aos interesses da Sociedade. (BRASIL, 2001, p.15).

A implantação do modelo liberalizante, durante o governo FHC, mostrou ser um processo no qual as dificuldades oriundas das especificidades do setor e do país eram questões menores, frente a uma “capacidade inexorável” do mercado em conduzir o SEB a um novo patamar de desenvolvimento, aspecto que contraria a boa lição que:

[...] a teoria microeconômica sustenta que o mercado competitivo e sem intervenção é o mais eficiente, pois maximiza o excedente do consumidor e do produtor. Entretanto quanto mais díspar for a distribuição da renda e, logicamente, a estrutura social do comprador, menos eficaz será o mercado competitivo para garantir o bem-estar da sociedade. Percebe-se, também, que a maximização dos excedentes do consumidor e do produtor se dá pelo volume total de renda. A ponderação média da concentração de renda, em virtude da grande diferença entre a quantidade de produtores e consumidores, não é considerada na abrangência da análise microeconômica. Sendo assim, a maximização ética do bem-estar social não estará garantida. Com efeito, conjecturar que o Mercado irá substituir o Estado em sua função de mudança das estruturas econômicas e sociais não é sustentável. Nota-se que a apologia da “mão invisível” de Adam Smith é utilizada equivocadamente pelos que “vendem” as beldades do mercado (DELGADO, 2003, p.183).

Em conclusão, sobre o governo FHC, podemos afirmar que a estratégia governamental de reforçar as políticas macroeconômicas, voltadas principalmente para a estabilidade, com o apoio do SEB – através da privatização de ativos, da formação de superávits primários e da abertura do mercado – apresentou problemas intrínsecos a sua conformação e produziu, como

¹²³ O bom funcionamento do MAE nos anos de 2000 e 2001 foi afetado, principalmente, pela divergência entre os agentes setoriais sobre as obrigações contratuais da usina de Angra II, que acabou por levar a uma paralisação das atividades de contabilização e liquidação dos contratos firmados por cerca de um ano. Com esse episódio ocorreu uma perda de confiança dos agentes em relação ao cumprimento de relações contratuais, livremente negociadas e um pouco cuidado com a elaboração de análises de riscos e benefícios na celebração de novos contratos.

drástico reflexo para a sociedade, o racionamento de energia no biênio 2001-2002.

Com relação a esses problemas na implementação de políticas públicas, via setor elétrico brasileiro, consideramos com base nas discussões conceituais do *policy cycle* que, dentre outros, os seguintes erros na ação estatal podem ser percebidos: limitações cognitivas dos formuladores da estratégia acerca das particularidades técnicas do SEB, constrangimentos de tempo e de recursos para promover o encaixe privatização-reestruturação e a existência de influências político-ideológicas minando a racionalidade técnica das reformas.

É possível observar que, em resumo, a tarefa de elaborar uma política pública não parece ser entendida, pelos governos que se sucedem no exercício do poder do Estado, como um processo, que precisa ser reajustado em decorrência de uma avaliação periódica dos resultados alcançados. Ao utilizar as potencialidades do SEB, no reforço da implementação de políticas públicas, voltadas para a consecução de objetivos macroeconômicos, o Estado não observa as especificidades técnico-institucionais dos serviços de eletricidade no Brasil e tampouco as dificuldades inerentes às etapas de elaboração de uma política (*policy cycle*), restando inquestionável, no caso específico do período FHC, a correlação entre uma ação ineficiente do Estado e a ocorrência de restrições de abastecimento de proporções inauditas no país.

3.2 O SETOR ELÉTRICO E O GOVERNO LULA

Em 2003, o Brasil passou a ser governado por Luiz Inácio Lula da Silva, ex-operário, com um passado de lutas pela causa trabalhista, eleito presidente a partir de uma campanha eleitoral marcada pela defesa da necessidade de implantação no país de políticas de governo, que permitissem um crescimento econômico sustentado e com justiça social.

Apesar de embalar o sonho de toda uma geração de brasileiros, que esperava ver com a esquerda no poder uma mudança nos rumos do país, o cenário percebido pela sociedade, logo após a sua posse, foi de continuidade das políticas do governo anterior, com as promessas de campanha substituídas pela busca de credibilidade do governo petista junto aos agentes financeiros internacionais:

Não deve haver dúvidas que a política econômica do Governo Lula é uma continuidade daquela posta em prática na era FHC. O seu perfil combina políticas macroeconômicas ortodoxas, e reformas liberais. Na sua essência a política visa obter a estabilidade e um ambiente institucional favorável à operação da economia de mercado. A estabilidade, macroeconômica e institucional, abarcaria as condições necessárias e suficientes para que o processo de desenvolvimento seja levado a bom termo pelo mercado (BELLUZZO; CARNEIRO, 2003, p. 6).

Em 2002, ainda durante a campanha para a presidência, o Partido dos Trabalhadores divulgou o documento *Diretrizes e Linhas de Ação para o Setor Elétrico Brasileiro* (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002) indicador das propostas do governo petista para o setor elétrico e preparado por profissionais que acabariam, em alguns casos, por integrar a nova equipe do MME. Em seu primeiro capítulo o documento estampava as premissas básicas pelas quais deveriam ser norteadas as ações do governo Lula, no SEB, em caso vitória nas eleições:

A política energética deve ser consistente com a orientação econômica e social que marca o perfil de um governo. É imperativo que ela se volte, portanto, no plano interno, ao crescimento econômico, ao atendimento das necessidades da sociedade, à geração de empregos, à melhor distribuição de renda e à inclusão social (PT, 2002, p.8).

A clareza desse parágrafo não pode ser entendida como mera retórica e lança luz ao mote tratado no âmbito deste trabalho, ao afirmar existir uma clara correlação entre o setor elétrico e a implementação de políticas públicas, com as potencialidades dessa associação, nas promessas de campanha do Partido dos Trabalhadores, restando bem identificadas e apresentadas aos eleitores, sendo correto esperar que delas se valesse o governo Lula durante a sua gestão.

Com relação ao modelo do setor elétrico, implementado ao longo do governo FHC, o programa de governo do Partido dos Trabalhadores se empenhou em apontar suas falhas e em colocar o racionamento como a síntese negativa de alternativas que privilegiaram as soluções de mercado em detrimento da ação planejadora do Estado:

Trata-se, portanto, de repensar e refazer de alto a baixo o modelo imposto ao setor, dando-se como demonstrado que a crise de 2001 — ainda latente nos desdobramentos de 2002 — evidenciou todos os seus equívocos, sua inadequação à realidade brasileira e, finalmente, o seu colapso. O modelo atual precisa ser abandonado porque seria inócuo tentar introduzir-lhe aperfeiçoamentos fora dos marcos da teoria neoliberal. Teoria que se tem revelado incompatível com a política econômica de um governo que esteja comprometido com o desenvolvimento do país e com as metas de justiça social e distribuição da renda que movem a esmagadora maioria dos brasileiros (PT, 2002, p.44).

Gestadas, ao longo do ano de 2003, as propostas do governo para um novo modelo do setor elétrico se materializaram com a publicação da Lei 10.848/2004, regulamentada por intermédio do Decreto 5.163/2004, reestruturando o setor com o objetivo de superar os problemas verificados no desenvolvimento do SEB sob o modelo implementado no governo FHC. Na mensagem divulgada pelo MME¹²⁴, comunicando a regulamentação, foram apresentados os seguintes objetivos norteadores da concepção do novo modelo: promover a modicidade tarifária para os usuários dos serviços, garantir a segurança do suprimento e criar um marco regulatório estável.

Apesar de descartar algumas abordagens exploradas na campanha eleitoral, no sentido de um completo abandono do modelo anterior, a proposta apresentava mudanças relevantes no marco institucional-regulatório dos serviços de eletricidade no país, principalmente com relação à:

- a) restauração do papel do Estado no setor elétrico;

¹²⁴ MME. Nota à imprensa, de 30 de julho de 2004. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 5 ago. 2004.

- b) valorização do planejamento de longo prazo;
- c) introdução de leilões dirigidos pelo governo para a contratação da energia necessária ao atendimento dos consumidores com base no critério de menor tarifa (*pool* de contratação regulada de energia);
- d) liberdade para que as empresas estatais voltassem a investir na expansão do setor e
- e) criação de mecanismos de incentivo à contratação de energia pelas distribuidoras (segurança do suprimento).

Pelo Novo Modelo, o MME teria como atribuições principais a formulação e implementação de políticas para o setor energético, de acordo com diretrizes do CNPE, a retomada do exercício da função de planejamento setorial, o exercício do Poder Concedente, o monitoramento da segurança do suprimento e a definição de ações preventivas para a restauração do suprimento. Na reorganização das funções de planejamento da expansão e de acompanhamento dos serviços prestados, foi destaque a criação da EPE e do CMSE.

O principal fator, em prol da modicidade tarifária, seria a realização de leilões, pelo critério de menor tarifa, na contratação conjunta de energia pelas distribuidoras para atendimento a seus consumidores. Além dos leilões de energia existente (centrais geradoras já em operação) e leilões para ajuste de contratação, o modelo previa a realização de leilões específicos para a contratação de novos empreendimentos de geração (com licença ambiental prévia, contratos de longo prazo e garantia de repasse de custos de aquisição para as tarifas).

Operacionalmente o modelo considerava a criação de dois ambientes distintos de contratação de energia: um Ambiente de Contratação Regulada – ACR, no qual as distribuidoras poderiam contratar a energia necessária, por intermédio de processos licitatórios regulados (leilões) e um Ambiente de Contratação Livre – ACL, em que a energia poderia ser comercializada entre concessionárias de geração, autoprodutores, consumidores livres, comercializadores, em essência, nos padrões do que era feito no modelo anterior¹²⁵.

O novo modelo também decretou:

¹²⁵ No Novo Modelo o MAE passou a se chamar Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE.

- a) que as concessionárias de distribuição de energia teriam de garantir, por intermédio de contratos firmados, o atendimento a 100% de seus mercados de energia, sendo que, a energia alocada em contratos firmados pelos produtores, por sua vez, deveria ter lastro físico de geração;
- b) o fim da contratação direta de energia, entre empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, e separação das atividades de distribuição de energia das de geração e transmissão (desverticalização e limitações para a atuação empresarial no setor elétrico, evitando operações comerciais, sem licitação, entre empresas do mesmo grupo ou envolvendo diferentes serviços concedidos);
- c) o repasse de até 103% da energia contratada pelas distribuidoras para as tarifas dos consumidores finais;
- d) a necessidade de declaração anual pelos agentes de consumo ao MME de suas previsões de carga para os cinco anos subsequentes;
- e) a utilização de filtros no repasse dos custos com compra de energia para as tarifas dos consumidores, garantindo um mecanismo de indução de eficiência na contratação feita pelas distribuidoras e
- f) a criação da CCEE, sucedendo o MAE e submetida à regulamentação da ANEEL.

Podemos afirmar que, no âmago das medidas implementadas pelo Novo Modelo do Setor Elétrico, estava a questão da necessidade de se privilegiar o planejamento centralizado da expansão do setor elétrico, introduzindo elementos regulatórios que estimulassem o real dimensionamento das necessidades do mercado e a constituição de uma reserva de segurança do sistema, evitando a ocorrência de novos episódios de racionamento, sem, contudo, deixar de lado a busca de tarifas mais módicas e a atração de investimentos para o desenvolvimento dos serviços (os objetivos norteadores da modelagem).

Esse equilíbrio de objetivos tornou-se o maior desafio para o sucesso da nova proposta institucional e foi buscado por intermédio da proposta de reestruturação do planejamento setorial (de médio e longo prazo), com o monitoramento das condições de oferta de energia do sistema e o direcionamento das contratações de energia para o longo prazo, mitigando os riscos associados aos investimentos.

Embora os preços praticados nos leilões, já realizados até o ano de 2005, apontem para uma situação de estabilidade para os custos com energia contratada pelos distribuidores¹²⁶ e a EPE, retomando o planejamento energético do setor, indique uma condição satisfatória para o atendimento do mercado nos próximos anos¹²⁷ é necessário ainda, a partir da realização dos leilões de novos empreendimentos de geração, verificar a capacidade do novo modelo em atrair os investimentos necessários para que a oferta de energia cresça de forma compatível com a evolução do consumo, sem esquecer que, com as rédeas na mão mais uma vez, o Estado pode determinar um posicionamento pró-ativo das empresas estatais e de seus fundos de pensão frente a esse desafio.

Observando os aspectos centrais da reforma do SEB ou as ações tomadas pelo governo Lula, em seus primeiros anos no poder, é possível identificar, da mesma maneira como ocorrido no governo anterior, a utilização do setor como instrumento de implementação de políticas públicas pelo Estado, ou seja, podemos observar que ações tomadas em relação ao SEB denotaram a necessidade de reforçar políticas públicas de caráter sócio-econômico implementadas pelo governo.

Nesse sentido, podemos elencar os seguintes aspectos relevantes para análise no período relativo ao governo Lula, lembrando que, se foram sanados os problemas derivados do racionamento, outros reflexos significativos se farão sentidos pela sociedade:

- a) contingenciamento dos recursos da ANEEL para fins de aumento do superávit primário;

¹²⁶ Principalmente se tomarmos por base a comparação dos valores médios dos Leilões de Energia Existente com os valores praticados nos Contratos Iniciais e bilaterais entre geradores e distribuidores.

¹²⁷ O artigo 2º da Resolução 1/2004, do CNPE, define o critério de garantia de suprimento de energia elétrica: “[...] o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional não poderá exceder a 5% (cinco por cento) em cada um dos subsistemas que o compõem.” No Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015 (EPE, 2006) o risco de déficit é inferior a 5% em todos os subsistemas e cenários de oferta e demanda projetados.

- b) parcelamento do resultado das revisões tarifárias periódicas das distribuidoras e criação do Xa (fator de ajuste da variação de custos de mão-de-obra formal na Parcela B da receita das distribuidoras);
- c) revisão do papel do Estado no SEB (gestão da demanda das distribuidoras, contratação de reserva conjuntural de capacidade, presença nos Leilões de Energia e reforço da regulamentação) e
- d) criação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”.

3.2.1 Contingenciamento de recursos da ANEEL

Ao longo dos últimos anos a ANEEL tem assistido os recursos financeiros necessários ao seu funcionamento (e arrecadados via tarifas de energia) sofrerem um contingenciamento por parte do governo federal, dentro de uma estratégia da equipe econômica, de formação de superávit primário, que não encontra respaldo legal nas próprias leis instituidoras das agências reguladoras independentes¹²⁸.

Pela leitura de Aragão (2005), podemos entender por “contingenciamento” uma série de instrumentos utilizados pelo Poder Executivo central com a finalidade de desviar os recursos das agências reguladoras, destinando-os para outros fins, no caso analisado, para o cumprimento de metas de superávit primário. Dentre esses instrumentos estão o remanejamento de verbas orçamentárias, mediante decreto de crédito especial ou extraordinário, a publicação de leis orçamentárias, a retenção administrativa de recursos e a mera não liberação dos recursos para as agências.

O superávit primário representa a diferença entre as receitas e despesas do governo. Por não incluir como despesas o pagamento dos juros da dívida pública interna e externa é chamado “primário”, ao contrário do superávit total que inclui o serviço da dívida. Desde o governo FHC, como resultado de metas impostas pelo FMI, o superávit primário passou a ser utilizado como fundamento de uma política econômica, voltada para a obtenção de economias a serem revertidas no pagamento dos juros da dívida pública, sinalizando ainda a austeridade de um governo que arrecada mais do que gasta, fator incluído na análise de risco de potenciais investidores externos¹²⁹.

A ANEEL registrou, em documento sobre suas realizações nos primeiros sete anos de existência, a ação do Poder Executivo, de retenção das verbas destinadas à agência e seus efeitos derivados:

¹²⁸ Para maior detalhamento dessa questão e de suas implicações legais ver (ARAGÃO, 2005; ANEEL, 2004; MARQUES NETO, 2005).

¹²⁹ Em 1997, o superávit primário era de R\$ 1,7 bilhões ou 0,5% do PIB. Em 2005 chegou a 93,5 bilhões, ou 4,84% do PIB. Fonte: Banco Central do Brasil - BACEN. Na obtenção do superávit primário o governo lança mão de estratégias como a contenção de gastos com despesas correntes e investimentos e o aumento da carga tributária. Neste momento é que surgem as críticas, feitas por diversos setores da sociedade, contra políticas de austeridade fiscal que se baseiam no deslocamento de recursos que deveriam ser empregados em gastos sociais.

Ainda que esses recursos sejam de destinação exclusiva ao custeio das atividades da ANEEL, nos últimos anos o Governo Federal os tem contingenciado fortemente, em prejuízo da realização dessas atividades. [...] O mais grave, nessa questão, é que os recursos cobrados ao consumidor de energia elétrica, que ficam aplicados numa conta bancária à disposição da ANEEL, sem, contudo, poderem ser aplicados em benefício de quem os paga, já somam mais de R\$ 300 milhões em 2004 (ANEEL, 2004, p.93).

Em carta, encaminhada para órgãos da administração direta e representantes de comissões parlamentares, organismos setoriais pintaram com tintas mais vivas o contingenciamento percentual de recursos destinados a ANEEL, informando a evolução da estratégia que rompe e ganha força no governo Lula, chegando a significativos três quartos da verba total arrecadada mediante cobrança junto aos consumidores em 2005¹³⁰:

TABELA 2
EVOLUÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS DA ANEEL

2002	2003	2004	2005
34,8%	59,2%	64,3%	73,5%

As transformações ocorridas no setor elétrico, a partir da década de 1990, voltadas para a redução do papel desempenhado pelo Estado, caminharam no sentido de deixar a intervenção estatal calcada, mais em aspectos regulatórios do que no exercício de funções como o planejamento e a gestão empresarial, consagrando um modelo de intervenção indireta¹³¹ em que caberia à agência reguladora implementar, por meio dos atos regulamentares necessários, as políticas e diretrizes estabelecidas pelo governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos.

Na estruturação dessa nova forma do Estado se fazer presente, as funções reservadas

¹³⁰ Carta CT/146/2005: “*Agenda urgente para o fortalecimento da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)*”. Disponível em: <http://www.eletrobras.gov.br/IN_Nuca/noticias_NUCA_detalhe.asp?cod=38148&categoria=11&inf=951>. Acesso em: 8 mai. 2006.

¹³¹ “Se bem é verdade que o surgimento das agências coincide e se relaciona com o processo de diminuição da intervenção direta do Estado, não se pode dizer que as agências sejam, em si, vetores de não intervenção estatal. Muito ao contrário, são mecanismos de interferência, de controle, do Estado sobre setores da economia” (MARQUES NETO, 2005, p.15). Além disso, notar que, como discutido neste trabalho, a possibilidade de intervenção indireta por parte do Estado, por meio da regulação setorial, não é excludente em relação à intervenção direta do Estado no domínio econômico, fazendo prevalecer objetivos e comportamentos determinados pela autoridade central.

para a agência reguladora deveriam estar acompanhadas de uma certa autonomia (administrativa, financeira e patrimonial) esperada para uma autarquia especial, criada por lei específica, na figura de pessoa jurídica de direito público, de maneira que o exercício isento dessas funções favorecesse a mediação de interesses entre prestadores do serviço concedido, usuários dos sistemas e o Poder Público, observado, contudo, o interesse maior e geral da sociedade: “[...] no exercício de suas atividades o ente regulador deve manter equidistância dos interesses verificados no setor regulado, de modo a exercer, com prudência e proporcionalidade, suas competências de forma a melhor atingir aos objetivos visados com a regulação” (MARQUES NETO, 2005, p.51).

Ao analisar a independência necessária às agências reguladoras¹³², Marques Neto (2005) a separa em duas espécies: a orgânica e a administrativa. A independência orgânica das agências reguladoras está relacionada à existência de mecanismos capazes de coibir a ingerência política na atividade regulatória. Dentre esses mecanismos estão a estabilidade dos dirigentes nomeados para o comando das agências e a ausência de controle hierárquico, entendida como a impossibilidade de anulação ou reforma dos atos praticados pelas agências por órgãos da administração central. Na independência administrativa incluem-se quesitos como a capacidade de gestão organizacional e a autonomia financeira, dada “[...] pela garantia de que os recursos financeiros necessários à atividade da agência não dependerão da gestão do tesouro (ou seja, sua liberação não demandará boa vontade do poder central)” (MARQUES NETO, 2005, p. 77).

No setor elétrico, a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE foi instituída pelo Artigo 12 da Lei 9.427/1996, equivalendo a 0,5% do benefício econômico¹³³ anual auferido por cada concessionária. Os valores relativos a essa taxa são fixados pela

¹³² Notadamente as agências responsáveis pela regulação em setores como telecomunicações, energia, gás e petróleo.

¹³³ Para determinação do valor do benefício econômico é considerada a tarifa fixada no respectivo contrato de concessão ou no ato de outorga da concessão, permissão ou autorização, quando se tratar de serviço público.

ANEEL e arrecadados dos usuários via tarifas de energia, com a finalidade de constituir uma receita que permita ao órgão regulador cobrir o custeio de suas atividades.

Em entrevista¹³⁴, em 2004, o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, alertou para a necessidade de se utilizar parte da arrecadação das agências na composição do superávit fiscal: “Todos os setores reivindicam seus recursos, e é tudo legítimo. Mas alguém poderia me explicar como eu faço superávit primário se atender a todos”. A fala do ministro continha a certeza de que haveria agências que “arrecadam muito e precisam de pouco e outras que arrecadam pouco e precisam de muito”, situação que forçaria o governo a reter os recursos para corrigir distorções. Palocci argumentou ainda, que poderia haver um estímulo pela multiplicação de taxas e de impostos se cada agência ficasse com o montante que arrecada.

Em um plano mais amplo, a utilização desses recursos para outros fins, que não os originais ao que se destinavam, indica uma submissão dos interesses da sociedade às estratégias da política econômica em curso, ainda que auxiliada pelas imperfeições nos artigos de Lei atinentes a arrecadação de recursos para as agências reguladoras. Em plano restrito podemos questionar, dada a continuidade das operações da ANEEL, se a TFSEE não poderia ser reduzida para patamares que inviabilizassem o contingenciamento, favorecendo a modicidade tarifária dos consumidores de energia elétrica.

O contingenciamento de recursos, no governo Lula, não observou o arcabouço legal e ideológico de constituição de mecanismos de regulação, que permitissem ao Estado uma intervenção apenas indireta nas atividades econômicas, principalmente em relação à necessária independência administrativa, se constituindo em episódio exemplar da cooptação do SEB na viabilização de políticas públicas, tidas como as mais relevantes pelo Estado, dado o enfoque sócio-econômico.

¹³⁴ *Agências têm que ajudar no superávit*. Jornal Valor Econômico, Rio de Janeiro, 18 jun 2004. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=130616>>. Acesso em: 15 mar. 2006.

3.2.2 Parcelamento da revisão tarifária e criação do Xa

A partir de abril de 2003, quando a ANEEL começou a aplicar, para as distribuidoras¹³⁵ que passavam por revisão tarifária, o novo conjunto de regras para o reposicionamento das tarifas de energia cobradas e captura de ganhos de produtividade¹³⁶, ações que abarcavam, dentre outros quesitos, a remuneração e reintegração do capital investido, a cobertura de custos operacionais e o Fator X, na expectativa que as novas condições regulatórias propiciassem o devido equilíbrio econômico-financeiro das concessões de distribuição de energia elétrica no país e a necessária atração de investimentos para a manutenção e expansão dos serviços.

Embora as novas regras fossem um alento, em prol do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras de energia, permitindo a recuperação dos pesados investimentos realizados na concessão no período pós-privatização¹³⁷, e uma sinalização de estabilidade regulatória importante para a avaliação dos investidores, foram aplicadas em um momento no qual os encargos setoriais e as despesas com energia comprada já pressionavam por uma elevação das tarifas de energia, em parte devido à variação expressiva do IGP-M, nos últimos doze meses, que precederam às revisões de abril de 2003, reflexo das turbulências na economia motivadas pelo processo eleitoral de 2002.

A combinação desses eventos acendeu a luz vermelha para a ANEEL, pois sinalizava reajustes das tarifas em patamares extremamente elevados. Podemos, a título de exemplo, citar os reposicionamentos tarifários calculados pelo órgão regulador, tomando por base o mês

¹³⁵ Ressalvamos que, para fins deste trabalho, serão focadas, primordialmente, as questões afeitas às distribuidoras de energia.

¹³⁶ Para maiores informações sobre regulação econômica do setor elétrico e formação de tarifas (revisão e reajuste tarifário, Fator X) ver o item 2.2 *O setor elétrico brasileiro: uma breve exposição*.

¹³⁷ Vultosos investimentos foram realizados no país pelas distribuidoras de energia recém privatizadas, buscando garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados para os consumidores, aspecto previsto nos Contratos de Concessão celebrados e objeto de fiscalização pela ANEEL.

de abril de 2003, para a Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG (44,41%), Companhia Energética do Ceará - COELCE (34,65%), Empresa Energética de Sergipe S.A. – ENERGIPE (33,64%), Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia - COELBA (38,78%) e Empresa Energética do Mato Grosso do Sul S.A. - ENERSUL (50,81%)¹³⁸.

Estes valores faziam um contraste com a variação acumulada dos índices inflacionários para o mesmo mês, como por exemplo em relação ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que variou 16,77%. Ou seja, considerando o desafio de rever a estrutura de custos das distribuidoras pelas novas regras de revisão tarifária, em um momento no qual essa própria estrutura já se encontrava pressionada por fatores econômicos inerentes à concessão do serviço, o regulador se viu diante do dilema de autorizar majorações expressivas dos valores que vinham sendo pagos pelos serviços prestados, o que afetaria a capacidade de pagamento dos consumidores, trazendo desdobramentos para a apuração dos índices de inflação do período, no país.

Diante do imbróglio a ANEEL tomou a decisão de realizar um “parcelamento” do reposicionamento que deveria ser aplicado às tarifas de energia ou, em suas palavras:

O Regulador está consciente que, em alguns casos, a aplicação imediata das tarifas justas pode representar um impacto econômico significativo sobre os consumidores de energia elétrica.

Entretanto, entende-se que essa circunstância não pode nem deve invalidar a aplicação dessas tarifas, uma vez que as consequências poderiam ser muito mais negativas para esses mesmos consumidores. Considerando essa realidade, a ANEEL está propondo a aplicação das tarifas resultantes da revisão tarifária periódica em etapas, de modo a atenuar o impacto sobre os consumidores e, ao mesmo tempo, manter inalterada a condição de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão associada a essas tarifas¹³⁹.

Com a medida do parcelamento, o procedimento para aplicação do índice de reposicionamento tarifário, resultante do processo de revisão tarifária periódica, passou a ser o seguinte: quando o reposicionamento era superior ao índice que resultaria da hipótese de ser calculado o reajuste tarifário anual tradicional, as tarifas eram reposicionadas em percentuais

¹³⁸ Considerados os valores finais dos reposicionamentos tarifários. Fonte: ANEEL.

¹³⁹ Página 42 da Nota Técnica 043/2003 – SRE/ANEEL, de fevereiro de 2003, da revisão tarifária da Empresa Energética de Mato Grosso do Sul - S.A, ENERSUL, disponível no sítio da ANEEL na internet.

equivalentes a este último. A diferença entre reposicionamento e reajuste era convertida em acréscimos à Parcela B (ΔPB) a serem adicionados em cada um dos anos seguintes do período tarifário (três ou quatro anos, dependendo da distribuidora), de modo que o fluxo de fundos da concessionária, durante o período tarifário como um todo, lhe assegurasse a obtenção integral dos resultados definidos na revisão tarifária. O reposicionamento tarifário era implementado, portanto, em duas etapas: a primeira, correspondente ao percentual de reajuste e a segunda, correspondente à diferença entre o reposicionamento e o reajuste, implementada ao longo do período tarifário.

A solução encontrada pela ANEEL, para reduzir os impactos do reposicionamento tarifário a ser aplicado, foi tomada mesmo não havendo previsão legal, ou no contrato de concessão, que permitisse ao regulador promover, de forma unilateral, a mudança das condições associadas à exploração da concessão pela distribuidora¹⁴⁰. Os condicionantes legais da ação não impediram o regulador, naquele momento e dada a conjuntura sócio-econômica envolvida, de tomar a ação discricionária¹⁴¹ que entendia ser a mais capaz de preservar a capacidade de pagamento dos usuários dos serviços de energia.

Embora a preocupação da ANEEL fosse justificada e meritosa e as distribuidoras viessem a receber nos anos seguintes, com correção, os valores diferidos pela ANEEL em 2003, equacionando no plano econômico o equilíbrio da concessão, a solução encontrada gerou um significativo desgaste junto aos consumidores dos estados nos quais foi adotada a

¹⁴⁰ Pode-se dizer que, ao parcelar o valor do reposicionamento tarifário, a ANEEL modificou unilateralmente uma cláusula econômico-financeira do contrato de concessão, apesar dessa possibilidade estar expressamente vedada. A Lei 8.666/93, no artigo 58, determina que o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado. Entretanto, como estabelecido no § 1º, as cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

¹⁴¹ Segundo lição de Mello (2004, p. 394), “[...] a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar”. Os atos discricionários seriam, portanto, “[...] os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles” (MELLO, 2004, p.394).

solução. Ano após ano, enquanto durasse a reposição do parcelamento, o usuário do serviço público de eletricidade constataria que os reajustes praticados nas tarifas de energia eram superiores aos índices puros de inflação no período, índices esses que para eles significavam a correção de toda uma série de parâmetros como salários, cesta básica, transportes e outros insumos básicos.

Interessado em coadunar a concessão do reajuste, com uma política de estabilidade, o Estado aproveitou as potencialidades do modelo institucional-regulatório do SEB e atuou de forma discricionária, parcelando as reposições tarifárias a serem aplicadas sem, contudo, levar em consideração o precedente aberto com a ruptura unilateral de um contrato, sob a ótica dos interessados em investir no SEB e os efeitos futuros que tal medida poderia ocasionar para a sociedade.

A título de exemplo citamos o caso da ENERSUL, que teve um reposicionamento, para abril de 2003, calculado em 50,81% e que, pela regra do parcelamento, viu suas tarifas serem corrigidas, naquele momento, pelo índice de reajuste, ou 32,59%. A *Tabela 3*, com 2006 apurado em um esforço para reforçar a análise, demonstra como os reajustes das tarifas de energia dos consumidores da ENERSUL, nos últimos anos, foram impactados pela necessidade de cômputo da parcela diferida em 2003:

TABELA 3
COMPARATIVO ENTRE REAJUSTES E ÍNDICES ECONÔMICOS

	Reajuste nominal	Variação do IGP-M (12 meses anteriores)	Variação do IPCA (12 meses anteriores)
abril de 2004	11,22%	5,07%	5,89%
abril de 2005	14,81%	11,13%	7,54%
abril de 2006	11,46%	0,36%	5,32%

Fonte: Empresa Energética de Mato Grosso do Sul – ENERSUL.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Índice Geral de Preços – IGP-M Geral – Índice (ago.1994) = 100 e IPCA Geral – Índice (dez.1993) = 100.

A percepção dos dispêndios futuros, com o parcelamento, se mostrou para as distribuidoras e para a própria ANEEL um problema de esclarecimento e justificação pública. Em cada reajuste anual estava agregado, ao índice nominal calculado, uma parcela diferida de 2003, para cada empresa que passasse pelo procedimento.

O esforço em explicar, adequadamente, a lógica do processo, no entanto, em nada diminuiu o desgaste frente à opinião pública. Destaca-se a atuação, em Mato Grosso do Sul, de um fórum permanente contra o reajuste das tarifas públicas, congregando órgãos da justiça e de defesa dos consumidores, além da classe política, que, anualmente, se mobiliza contra os reajustes verificados na área de concessão da ENERSUL, inclusive em prol da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, na Assembléia Estadual, para investigar os aumentos praticados pela distribuidora.

Na mesma linha do parcelamento, outro exemplo, da forma como agem os governos buscando viabilizar seus interesses, é o colhido no seio das discussões sobre as privatizações no setor elétrico em 1995, quando, em função de uma decisão estratégica, embutida no planejamento político da desestatização, o IGP-M foi adotado como indexador de preços e tarifas buscando uma proteção para os contratos dos serviços de distribuição e de transmissão, além dos contratos de compra de energia elétrica com prazo superior a um ano. A escolha se devia a grande correlação do IGP-M com a variação cambial, o que garantiria uma maior atratividade para investidores, presumindo-se que os financiamentos, necessários à participação nas licitações e nos investimentos futuros para manutenção e expansão dos serviços, estariam atrelados à variação do dólar ou cesta de moedas: “Tratava-se de uma escolha estratégica e historicamente situada” (BRASIL, 2005).

Em abril de 2003, preocupava ao recém empossado governo Lula, o fato dos reajustes tarifários dos serviços públicos de eletricidade, indexados em parte ao IGP-M, estarem alcançando níveis consideráveis em decorrência, em parte, das turbulências eleitorais de 2002,

pressionando a inflação e o custo de vida nos grandes centros urbanos. O IGP-M, altamente aderente ao câmbio, portanto, volátil, apresentava variações diversas do índice oficial das metas de inflação (IPCA), objeto de monitoramento pelo Banco Central, o que afetava os próprios resultados da política monetária.

Antecipando os processos de revisão tarifária de algumas distribuidoras, que ocorreriam a partir daquele momento, o CNPE publicou a Resolução 01/2003 estabelecendo diretrizes para que a ANEEL, embora mantido o critério de reajuste da Parcela B da receita da distribuidora, previsto no contrato de concessão (variação do IGP-M menos o Fator X)¹⁴², passasse a considerar na formação deste Fator X, um índice que refletisse o valor da remuneração da mão-de-obra do setor formal da economia brasileira. Nos considerandos da decisão tomada, o órgão afirmava que eram objetivos a serem buscados pela Política Energética Nacional a proteção dos interesses dos consumidores e a busca pela eficiência e modicidade tarifária.

A estratégia do CNPE de repetir, mesmo que de forma menos explícita, políticas vistas no passado, de contenção inflacionária a partir do setor elétrico, aproveitou o fato dos contratos de concessão apresentarem uma fórmula de correção da Parcela B (com seus custos de mão de obra) pela variação do IGP-M (menos o Fator X), ou seja, o índice que apresentava, no histórico de médio prazo, uma evolução bem maior do que a dos demais indicadores econômico-financeiros, notadamente o IPCA.

Nas projeções do CNPE, baseadas na conjuntura observada naquele momento, a nova metodologia propugnada pela Resolução faria com que o Fator X fosse “reduzido” pela diferença percentual entre IGP-M e IPCA (componente X_a)¹⁴³, o que na prática significava

¹⁴² Para maiores informações ver o item 2.2 *O setor elétrico brasileiro: uma breve exposição*.

¹⁴³ O componente X_a , foi criado para capturar os ganhos oriundos da diferença entre o indexador da Parcela B definido pelo Contrato de Concessão (IGP-M) e o indexador IPCA que supostamente atualizaria parte dos custos operacionais e de capital. Para fins de determinação do X_a , a ANEEL segmenta a Parcela B em custos

passar a corrigir os custos de mão de obra inseridos na Parcela B pelo IPCA e não mais pelo IGP-M, promovendo uma redução do reajuste tarifário anual a ser praticado e, conseqüentemente, dos níveis inflacionários do período, mas como já dito, a solução se espelhava naquela dada conjuntura econômica pela qual passava o país.

Se o governo não podia mudar o indexador contratual, “driblou” os contratos de concessão já celebrados, definindo um novo componente para o Fator X (o Xa), que anulasse a diferença entre a família de índices IGP, calculada pela FGV e a família dos índices IPC, elaborada pelo IBGE. O CNPE impunha assim às concessionárias de distribuição mais uma alteração unilateral da cláusula econômico-financeira de reajuste das tarifas, já que o único indexador aplicável a todos os itens da Parcela B, previsto no contrato de concessão, era o IGP-M, o que contrariava o artigo 58, §1º, da Lei 8666/93, que vedava esse tipo de ação sem a anuência da contraparte contratada para a prestação do serviço.

Utilizando a regulação setorial, como mero veículo de implementação de políticas de governo, o CNPE aproveitou a metodologia de definição do Fator X, que em sua essência guardava relação apenas com a captura de ganhos de produtividade para fins de modicidade tarifária, para introduzir nela a perspectiva de um novo componente, Xa, que carregasse as determinações da administração pública em prol da contenção dos níveis inflacionários.

Conquanto sinalizasse com a possibilidade da redução nos percentuais finais dos reajustes tarifários anuais das distribuidoras de energia, a implementação do Xa acabou por proporcionar, nos anos seguintes a sua operacionalização, uma completa inversão dos efeitos esperados, posto terem sido registradas, para as concessionárias com reajuste a partir de meados de 2005, variações para o IPCA maiores do que para o IGP-M¹⁴⁴. A medida, tomada em caráter conjuntural, acabou, em curto prazo, contribuindo para um aumento dos níveis

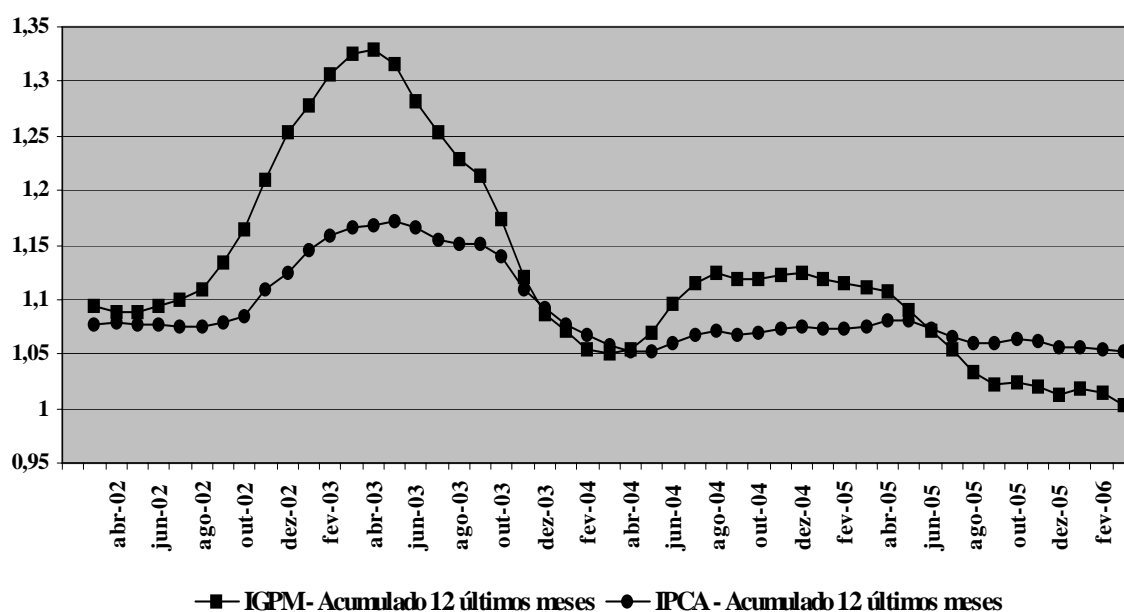
operacionais e custos de capital. Para cada um desses componentes, atribui uma parcela correspondente a materiais e equipamentos, indexada ao IGP-M, e outra relativa à mão de obra, indexada ao IPCA.

¹⁴⁴ A partir de 2005 a redução da variação do IGP-M esteve associada, principalmente, à valorização do real frente ao dólar.

tarifários, já que o Xa negativo acabava por anular os efeitos da captura dos ganhos de produtividade do Fator X, em detrimento da análise de uma solução estrutural para o problema e da modicidade tarifária.

O *Gráfico 1*, a seguir, mostra o histórico do comportamento dos índices que influenciaram a tomada de decisão pelo CNPE e o comportamento futuro observado¹⁴⁵. Pelos dados, podemos observar a significativa diferença registrada entre os percentuais de reajuste acumulados nos últimos doze meses, percebidos para os dois índices, notadamente no mês de abril de 2003 (IGP-M=32,95% e IPCA=16,71%), que balizou a decisão conjuntural de criação do Xa. O gráfico também nos permite checar como, a partir de junho de 2005, o IPCA (7,27%) passou a registrar variações superiores ao IGP-M (7,12%), invertendo a tendência.

GRÁFICO 1



COMPARATIVO ENTRE AS VARIAÇÕES ACUMULADAS DE ÍNDICES ECONÔMICOS

Apenas exemplificando os resultados obtidos pela ANEEL, com a adoção de um componente Xa, quando ocorre uma inversão na tendência de alta dos índices IGP-M e IPCA,

¹⁴⁵ Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. IGP-M Geral – Índice (ago.1994) = 100 e IPCA Geral – Índice (dez.1993) = 100. O *Gráfico 1* indica o valor do índice acumulado nos últimos doze meses, ou seja, o dado de abril/2002 considera o índice acumulado de maio/2001 a abril/2002.

como observado no quadro anterior, temos que, no caso da ENERSUL, em abril de 2006, o reajuste das tarifas foi de 16,75% quando poderia ter sido de 15,59% se não fosse incluída a fórmula do Xa. Essa medida representou uma perda em modicidade tarifária de R\$ 10 milhões, em detrimento dos consumidores atendidos por aquela distribuidora, no estado do Mato Grosso do Sul, no período de um ano, a partir de abril de 2006¹⁴⁶.

A aplicação do componente Xa, nos processos de reajuste tarifário, ficou mantida pela ANEEL, apesar de todos os questionamentos e recursos administrativos encaminhados pelas concessionárias atingidas. O MME, no entanto, acabou por enterrar uma idéia que nasceu no bojo da discussão sobre o Xa, afeita a substituição do indexador previsto nos contratos vigentes (IGP-M) e determinou a adoção de outro (IPCA) apenas nos novos contratos, os quais vinham sendo assinados desde o evento do primeiro leilão de energia existente em dezembro de 2004¹⁴⁷.

Tanto o episódio da criação do Xa, quanto à questão do parcelamento dos resultados das revisões tarifárias, merecem ser questionados sob uma ótica da criação de espaços, cada vez mais amplos, para que o Estado atue no SEB, implementando diretrizes de cunho sócio-econômico que, em um primeiro momento, podem significar uma preocupação com o usuário dos serviços, mas, concebidas inadequadamente e desrespeitando instrumentos contratuais prévios, acabam se tornando portadoras de reflexos significativos para a sociedade.

3.2.3 A retomada de espaços para o Estado

Passando para o penúltimo aspecto da presente análise temos que, no novo modelo para o setor elétrico brasileiro, instituído pelo governo Lula, destaca-se a necessidade das

¹⁴⁶ Nota Técnica nº 130/2005-SRE/ANEEL. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2006.

¹⁴⁷ Em 2004 a ANEEL encomendou à FGV estudos voltados para a criação de um índice setorial de correção dos contratos de prestação de serviços de eletricidade, em substituição ao IGPM.

concessionárias de distribuição de energia terem de garantir, por intermédio de contratos firmados, o atendimento a 100% de seus mercados de energia, bem como, a abertura dada para que a ANEEL autorize o repasse para as tarifas das distribuidoras de um excedente de contratação, de até 3% do mercado de fornecimento realizado.

Considerando, do outro lado, as penalidades por subcontratação, as distribuidoras foram incentivadas a contratar mais energia do que suas projeções de mercado indicam. Essa premissa está incluída em um objetivo maior do modelo, de aumentar a garantia do suprimento de energia na tentativa de evitar a reedição da crise do racionamento. Obrigadas a contratar, no mínimo, a totalidade da energia dos seus mercados, as concessionárias emitirão projeções futuras de consumo mais eficientes, vitais para a atração de novos investimentos e para fins de um adequado planejamento da expansão dos sistemas elétricos e da capacidade de geração instalada.

Essas projeções de demanda dos distribuidores, juntamente com as oriundas de outros agentes de consumo no SEB, são encaminhadas para o MME anual ou previamente, em relação à realização de leilões de energia, indicando os montantes que deveriam ser contratados para o atendimento da totalidade das cargas¹⁴⁸. Com essas medidas, somadas ao episódio de criação da EPE, percebemos que o Estado retomou espaços de atuação perdidos no modelo anterior, assumindo as funções de gerenciar a demanda do país e de criar uma reserva conjuntural de energia no sistema interligado.

Para atendimento à obrigação prevista de atender a totalidade de seus mercados, as distribuidoras devem adquirir a energia necessária, oriunda de empreendimentos existentes ou novos, por meio de leilões realizados no recém criado ACR, caracterizado como o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos

¹⁴⁸ Artigos 17 e 18 do Decreto 5.163/2004.

previstos em Lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos definidos no novo modelo. Agrupadas no ACR, as distribuidoras formam um *pool* de contratação de energia (licitação conjunta na modalidade “menor preço”), na expectativa de um favorecimento da modicidade das tarifas para os consumidores finais pelo aumento da competição entre os geradores, aplicação de economias de escala, rateio de riscos e benefícios entre os compradores e equalização dos preços dos contratos de compra de energia.

Os leilões realizados no ACR, do qual, compulsoriamente, devem participar as distribuidoras, se quiserem assegurar o atendimento à totalidade de suas necessidades de mercado, são promovidos pela ANEEL, direta ou indiretamente, observando diretrizes fixadas pelo MME¹⁴⁹. Cabe, por exemplo, ao MME, definir o preço máximo de aquisição nos leilões de energia proveniente de empreendimentos existentes ou, ainda, estabelecer as regras de operacionalização dos leilões. Por exemplo, uma das regras praticadas no âmbito do 1º Leilão de Energia Existente, realizado pela CCEE em dezembro de 2004, dispunha sobre a utilização de um *fator de referência* pelo leiloeiro (ou o MME em última instância), que ajustaria o total da energia a ser contratada de forma a criar uma sobredemanda artificial. Ao se retirar essa sobredemanda em etapa posterior, dentro do processo de leilão, a expectativa era acirrar a disputa entre os ofertantes, forçando a redução dos preços praticados¹⁵⁰.

Essas premissas do novo modelo, atinentes a participação do MME nos leilões de energia, propiciam uma esfera de intervenção direta do Estado no processo de atendimento à demanda do SIN, em prol da consecução, última, de objetivos maiores da política governamental.

Além da responsabilidade pela fixação dos parâmetros dos leilões, a presença do Estado nos mesmos se faz notar também pela grande representatividade da geração estatal, não de

¹⁴⁹ Artigo 19 do Decreto 5.163/2004.

¹⁵⁰ As regras adotadas nos leilões de energia estão disponíveis em www.ccee.org.br.

toda privatizada no governo FHC, no total da capacidade instalada no país¹⁵¹. Quando estatais como Furnas Centrais Elétricas S.A., CHESF e Centrais Elétricas do Norte do Brasil – ELETRONORTE, participam de um leilão, é válido tentar interpretar a orientação pela qual sua atuação foi pautada, ou seja, se atuaram dentro de uma lógica esperada para uma sociedade de economia mista, que se reporta aos seus acionistas ou se teve uma conduta alinhada com objetivos políticos¹⁵², no caso em questão, forçando preços para baixo de forma a favorecer a modicidade das tarifas dos consumidores. Ao se analisar os resultados práticos dessa atuação pode surgir a conclusão, baseadas nos resultados obtidos no 1º Leilão de Energia Existente, em dezembro de 2004, de que

Se a ELETROBRÁS fosse um grupo de controle privado, os órgãos de defesa da concorrência certamente impediriam a presença dominante de um único participante em um leilão desse tipo. [...] Nos leilões de energia [1º Leilão de Energia Existente], o preço [de venda de energia], comandado pela expressiva atuação da ELETROBRÁS, ficou abaixo tanto do custo marginal de expansão¹⁵³ quanto do valor que viabilizaria a taxa mínima de retorno de investimentos, inferior inclusive à definida pelo próprio órgão regulador. [...] De forma oblíqua, os acionistas da ELETROBRÁS, e o maior deles é o contribuinte, estão subsidiando os preços de energia¹⁵⁴.

Ou ainda a conclusão que:

Uma análise do leilão de dezembro do ano passado deixa claro que o preço de reserva [preço máximo de aquisição de energia] foi fator preponderante para os resultados [...]. É provável, entretanto, que o Ministério de Minas e Energia tenha utilizado o preço de reserva não para coibir abusos [por parte das geradoras vendedoras], mas sim para tentar reduzir efetivamente os preços dos leilões, em busca da modicidade tarifária¹⁵⁵.

A despeito de serem ou não legítimas tais conclusões, em relação aos leilões já realizados, de estarem ou não situadas adequadamente ao tipo de comercialização (usinas novas ou já depreciadas), das vantagens do consumidor ou desvantagens do contribuinte, é inequívoca a capacidade reservada ao Estado, pelo novo modelo implementado pelo governo

¹⁵¹ As empresas da *holding* ELETROBRÁS são responsáveis por 69% da capacidade de geração instalada no país.

¹⁵² É importante lembrar que o governo federal indica membros para os conselhos de administração das empresas do grupo ELETROBRÁS.

¹⁵³ Custo do investimento necessário para atender uma unidade adicional de demanda.

¹⁵⁴ Landau, Elena. *Um modelo regulatório com o sinal trocado*. Rio de Janeiro: Valor Econômico, 23 jan. 2006. No leilão citado as empresas do grupo ELETROBRÁS negociaram 11.000 MW médios, correspondendo a 65% de toda a energia leiloada.

¹⁵⁵ Fonseca, Rodrigo. *O preço de reserva e ação do governo nos leilões de energia*. Rio de Janeiro: Valor Econômico, 28 abr. 2005.

Lula, de atuar como protagonista nos processos afeitos ao setor elétrico brasileiro, a despeito do marco institucional-regulatório estabelecido, afastando qualquer possibilidade das decisões associadas a etapas como o planejamento da expansão e a contratação de energia ficarem ao sabor de uma lógica estrita de mercado.

A amplitude dada aos instrumentos regulatórios e fiscalizadores, também permitiu um maior controle do Estado sobre a concessão dos serviços públicos, levando a uma situação em que seria possível perguntar, se as rédeas da prestação dos serviços não estariam novamente em mãos estatais, ou em outras palavras, se as empresas privadas, em razão da modelagem institucional-regulatória adotada e do ferramental à disposição do governo para utilizar o SEB como instrumento de implementação de políticas públicas, não teriam sido “reestatizadas”, à revelia.

Tendo em vista a não privatização das empresas do grupo ELETROBRÁS, a criação da EPE, as funções do MME voltadas para o gerenciamento da demanda (declaração de necessidade dos agentes de consumo), a criação de uma reserva conjuntural de energia no SIN (autorização de repasse de 103% da energia contratada e estabelecimento de penalizações por subcontratação), a ação discricionária nos leilões e o reforço da regulação, podemos afirmar que o governo Lula reverteu a sinalização do modelo anterior, recuperando espaços para uma intervenção do Estado no setor elétrico brasileiro.

3.2.4 O avanço da universalização do atendimento

Com relação ao último ponto, elencado inicialmente, o governo federal instituiu, com a publicação do Decreto 4.873/2003, o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”, coordenado pelo MME com a participação da ELETROBRÁS e de suas empresas controladas e realizado em parceria com as

distribuidoras de energia e os governos estaduais, destinado a propiciar, até o ano de 2008, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso ao serviço público de eletricidade.

O “LUZ PARA TODOS”, prevendo a ligação da energia elétrica até os domicílios de forma gratuita, incluindo a instalação de três pontos de luz e duas tomadas, foi orçado, à época, em R\$ 9,5 bilhões, para atender a 10 milhões de pessoas do meio rural até 2008. Desse total, o governo federal destinaria 6,8 bilhões, com o restante sendo partilhado entre governos estaduais e agentes do setor. Os recursos federais viriam de fundos setoriais de energia – a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e a RGR – formados mediante valores cobrados nas faturas dos usuários dos serviços de energia elétrica.

Com o programa, o governo pretendia ainda antecipar, em sete anos, a universalização da energia elétrica no país, seguindo as metas do cronograma de atendimento, com reflexos positivos ainda sobre a geração de empregos e nos investimentos em distribuição de energia. Pela legislação anterior da universalização¹⁵⁶, fixada pelo governo FHC, as concessionárias de energia teriam prazo até dezembro de 2015 para eletrificar todos os domicílios sem acesso à energia no Brasil. Na publicidade oficial do Programa “LUZ PARA TODOS” não restaram dúvidas quanto às políticas públicas implementadas por meio do programa:

O mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% destas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural. Por isso, o objetivo do governo é utilizar a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico destas comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. A chegada da energia

¹⁵⁶ Lei 10.438/2002, dispôs sobre a universalização do serviço público de energia, tendo sido regulamentada pela Resolução ANEEL 223/2003, que estabeleceu as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando ao atendimento de novas unidades consumidoras com carga instalada de até 50 kW. A partir da Resolução 223/2003, a concessionária deveria atender, sem ônus para o solicitante, ao pedido de nova ligação para unidade consumidora cuja carga instalada fosse menor ou igual a 50 kW, com enquadramento no Grupo B, que pudesse ser efetivada mediante extensão de rede em tensão inferior a 2,3 kV, inclusive instalação ou substituição de transformador, ainda que fosse necessário reforço ou melhoramento na rede em tensão igual ou inferior a 138 kV. A partir de 2004, a concessionária também deveria atender ao pedido que pudesse ser efetivado com extensão de rede em tensão igual ou inferior a 138 kV, observadas as metas anuais de expansão do atendimento, para cada município da área de concessão, apresentando a evolução anual até o alcance da universalização

elétrica facilitará a integração dos programas sociais do governo federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento¹⁵⁷.

Apesar das boas intenções contidas no projeto, o SEB enfrenta o desafio de como repassar para as tarifas dos consumidores finais, de cada área de concessão, os investimentos e os custos operacionais e de capital com um programa de universalização tão ambicioso, até pelo fato de que os novos consumidores ligados, em sua maioria, se enquadrarão, também, como aptos ao recebimento de subsídios tarifários. Em determinadas regiões do país, como no Norte e Nordeste, é por vezes difícil definir quem se encontra mais abaixo na cadeia social, se os consumidores que receberão o benefício ou os que arcarão com sua parcela de contribuição na cobertura dos custos do programa. Em outros estados, como Mato Grosso do Sul e Pará, que possuem uma baixa densidade populacional e dificuldades geográficas no atendimento a certas regiões, a universalização exigirá investimentos e um aumento de custos operacionais de tal ordem que as tarifas de eletricidade, como um todo, podem sofrer impactos médios superiores a 10%¹⁵⁸.

Muitos dos usuários dos serviços de energia elétrica, que pagarão por esse programa, já sofrem os efeitos de outros encargos setoriais, subsídios e tributos incidentes nas tarifas de eletricidade e em outras etapas da cadeia produtiva, podendo, minimamente, questionar se toda as outras fontes de arrecadação do Estado já não deveriam ser capazes de cumprir os objetivos sócio-econômicos de um programa como o “LUZ PARA TODOS e se o programa, na forma como está desenhado, não representa, na verdade, um novo tributo “disfarçado”.

¹⁵⁷ Fonte: Página do Programa “LUZ PARA TODOS” no sítio do MME na internet (www.mme.gov.br).

¹⁵⁸ Em junho de 2005, através da Portaria 297, o MME constituiu um grupo de trabalho com a finalidade de analisar os reflexos tarifários decorrentes da implementação do “LUZ PARA TODOS” e da antecipação de metas dos planos de universalização. O grupo deveria identificar e propor ações para minimizar eventuais impactos tarifários para os consumidores e propor diretrizes e metodologias para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias, além de eventuais ajustes nas normas vigentes para limitar em 10% (dez por cento) o impacto tarifário para os consumidores decorrente dos custos adicionais da implantação do “LUZ PARA TODOS” entre 2005 e 2008, preservar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e assegurar o cumprimento das metas do Programa “LUZ PARA TODOS” pelas concessionárias de distribuição.

Finalizando a leitura do governo Lula, podemos afirmar que a utilização das potencialidades do SEB, no reforço da implementação de políticas públicas, foi uma estratégia mantida, embora com uma roupagem original em relação às ações de gestões anteriores (contenção tarifária por meio da regulação, retomada do papel do Estado, aceleração na universalização, exacerbação do contingenciamento de recursos da ANEEL).

Entretanto, apesar do novo verniz dado às ações, reproduziu os problemas já observados no governo FHC, trazendo reflexos outros mas não menos importantes para a sociedade, como a quebra do marco regulatório, a criação de novos custos decorrentes de programas sócio-econômicos, a utilização de recursos setoriais na formação de superávits primários e a perda de benefícios na modicidade tarifária.

3.3 AINDA SOBRE OS REFLEXOS PARA A SOCIEDADE DE UMA UTILIZAÇÃO POLÍTICA DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Nos itens anteriores, cuidamos de avaliar cada item associado com políticas públicas implementadas pelos últimos governos com o concurso do SEB, bem como os problemas e as consequências dessa estratégia para a sociedade. Entretanto, o conjunto de mudanças institucionais-regulatórias promovido pelo Estado, nos últimos anos no setor elétrico, acabou por propiciar um cenário sócio-político-econômico extremamente complexo, em que outras consequências ou efeitos, percebidos pela sociedade brasileira, em diferentes níveis de intensidade, podem ser observadas, denotando que o SEB encontra-se no limite de sua capacidade de utilização como veículo de implementação de políticas pelo Estado.

Dentre esses reflexos adicionais, de uma utilização política do setor elétrico, podemos destacar:

- a) a elevação da carga tributária e dos encargos setoriais cobrados por intermédio das faturas de energia elétrica;

- b) a permanência e ampliação de uma série de subsídios tarifários, nas faturas de energia, refletindo políticas públicas específicas para determinados segmentos econômicos ou sociais;
- c) o aumento das tarifas de energia elétrica em patamares superiores aos verificados para os demais índices econômicos medidos no país;
- d) o aumento do número de consumidores que não conseguem mais arcar com os custos da energia elétrica em seu uso cotidiano e partem para a clandestinidade do atendimento;
- e) as incertezas quanto à capacidade do setor elétrico em atrair os investimentos necessários ao atendimento da expansão do consumo em médio prazo, com risco de repetição do racionamento de energia, observado no Brasil recentemente;
- f) a captura do setor elétrico brasileiro como fonte de recursos na viabilização de políticas públicas e inserção dessa problemática em um conceito de *crise do Estado*¹⁵⁹ e
- g) o hermetismo do modelo e a falta de participação democrática no processo decisório.

3.3.1 Elevação da carga tributária e dos encargos setoriais

No presente estudo, voltado para o SEB, o sentido de carga tributária¹⁶⁰ está relacionado ao total de tributos arrecadados por meio das faturas de serviços de eletricidade em proporção ao total dessas faturas. Dessa forma quando falamos em elevação da carga tributária no SEB estamos nos referindo a um aumento da razão arrecadação tributária/faturamento das

¹⁵⁹ “Crise é uma situação de conflito e impasse nas relações sociais. Ela se expressa particularmente nas contradições relativas à distribuição do poder e da renda” (BOCAYUVA; VEIGA, 2001, p. 24).

¹⁶⁰ Adaptação do conceito mais geral de carga tributária que diz respeito ao “indicador que expressa quanto os governos retiram compulsoriamente da economia – como impostos, taxas, contribuições e títulos assemelhados” (AFONSO; MEIRELLES, 2006, p. 2).

empresas de energia elétrica. A mesma lógica vale para os encargos setoriais, que são todas as taxas, contribuições, encargos e custos específicos do setor elétrico.

Existe uma relação inequívoca do escopo desses componentes tarifários com as políticas governamentais, à medida que os tributos têm suas alíquotas, formas de cobrança e destinação de recursos fixados em conformidade com os interesses do Estado¹⁶¹, além do fato dos encargos setoriais comportarem naturalmente uma carga distributiva associada à redução de desigualdades regionais, à inclusão social, à distribuição de renda e ao desenvolvimento de setores da economia.

O quadro seguinte apresenta os tributos e encargos setoriais que são incluídos nas faturas de energia dos usuários dos serviços de eletricidade no país, e pode surpreender pela quantidade de itens¹⁶²:

TABELA 4
RELAÇÃO DOS TRIBUTOS E ENCARGOS SETORIAIS NO SEB

1	<i>Tributos</i>
1.1	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS
1.2	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL
1.3	Encargos sociais
1.4	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ
1.5	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
1.6	Contribuição de Iluminação Pública - CIP (municipal)
1.7	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP
1.8	Programa de Integração Social - PIS
2	Encargos Setoriais
2.1	Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis - CCC
2.2	Conta de Desenvolvimento Energético - CDE
2.3	Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE
2.4	Contribuição Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos - CFURH

¹⁶¹ “O mecanismo da tributação, associado às políticas orçamentárias, intervém diretamente na alocação dos recursos, na distribuição de recursos na sociedade e pode, também, reduzir as desigualdades na riqueza, na renda e no consumo” (RIANI, 2002, p. 134).

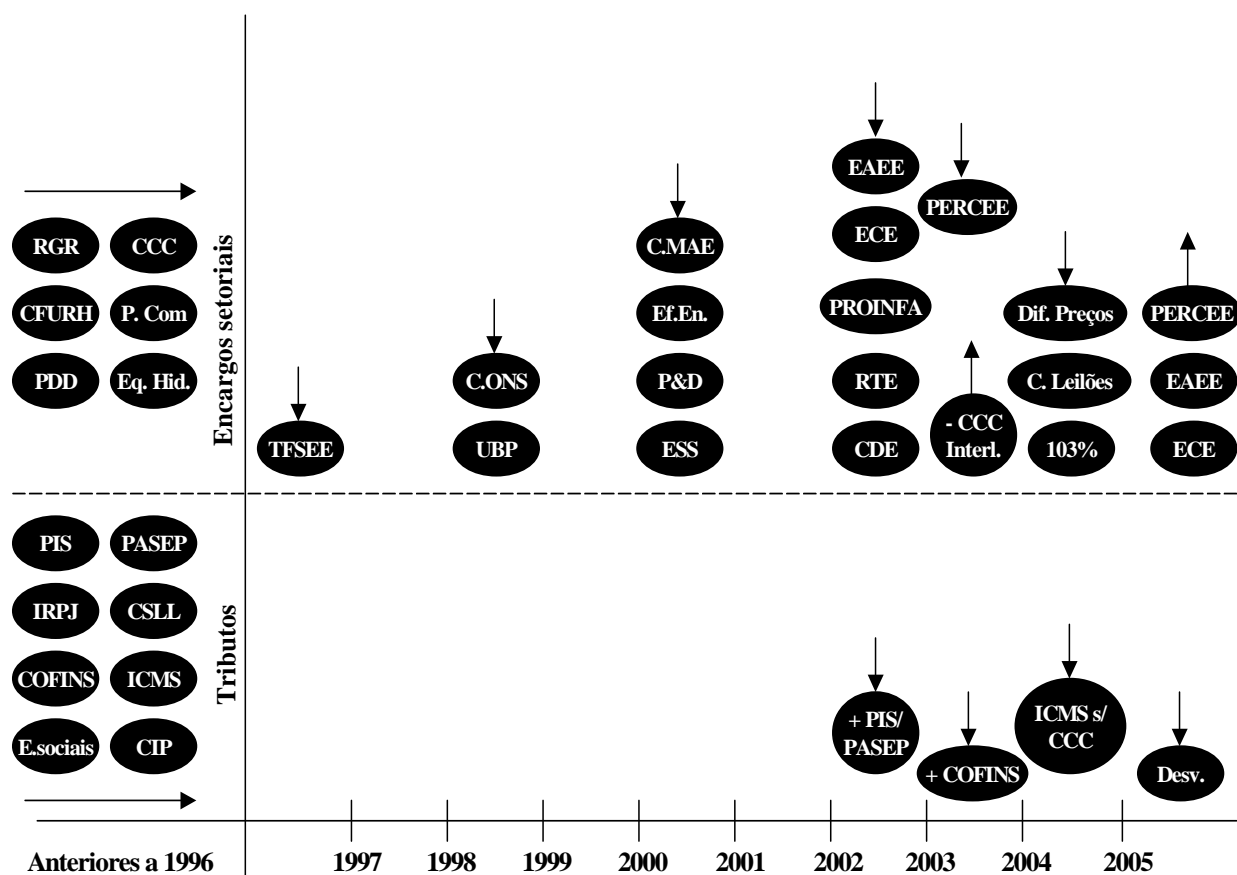
¹⁶² Para cada item pode ser feita uma consulta ao (ANEXO A – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS). O critério básico escolhido, para inclusão do item, é se ele está incluído na formação da tarifas aplicáveis aos usuários de serviços de eletricidade.

- 2.5 Custeio CCEE (MAE)
 - 2.6 Custeio ONS
 - 2.7 Custeio dos Leilões de Energia
 - 2.8 Diferença de preços entre submercados (Art. 28 do Decreto 5.163/2004)
 - 2.9 Eficiência energética
 - 2.10 Equivalente hidráulico
 - 2.11 Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial - EAEE
 - 2.12 Encargo de Capacidade Emergencial - ECE
 - 2.13 Encargos de Serviço de Sistema - ESS
 - 2.14 Perdas comerciais
 - 2.15 Pesquisa e Desenvolvimento - P&D
 - 2.16 Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA
 - 2.17 Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica - PERCEE
 - 2.18 Provisão para Devedores Duvidosos - PDD
 - 2.19 Recomposição Tarifária Extraordinária - RTE
 - 2.20 Repasse de 103% da contratação de energia (Art. 38 do Decreto 5.163/2004)
 - 2.21 Reserva Global de Reversão - RGR
 - 2.22 Uso de Bem Público - UBP
-

Na *Figura 5* podemos observar a intensa movimentação de encargos setoriais e tributos, ocorrida no SEB, a partir da privatização das empresas de âmbito federal e estadual e da implantação de novos modelos institucionais-regulatórios, levada a efeito nos governos FHC e Lula:

FIGURA 5

EVOLUÇÃO DOS TRIBUTOS E ENCARGOS SETORIAIS NO SEB



Os itens citados acima podem ser localizados na *Tabela 4* anterior, à exceção dos seguintes itens:

- Desv.*, no ano de 2005: significa o aumento da carga tributária no SEB em decorrência da necessidade das empresas realizarem a desverticalização das atividades;
- *CCC Interl.* em 2003: significa o fim da cobrança da CCC para o sistema interligado;
- ICMS s/ CCC* em 2004: representa o início da incidência do ICMS sobre a CCC
- e
- + *PIS/PASEP* e + *COFINS* em 2002 e 2003: aumento das alíquotas e mudança na sistemática de cobrança.

Estudo preparado pela PriceWaterhouseCoopers¹⁶³ indica que, ainda em 2004, o total de tributos e encargos arrecadados em toda a cadeia do SEB representou R\$ 33,8 bilhões, ou 44,8% da receita operacional bruta total das distribuidoras e agentes de comercialização, principais responsáveis pela arrecadação dos recursos. O estudo, realizado em 2005, projetava para aquele ano uma arrecadação total de tributos e encargos da ordem de R\$ 36,9 bilhões, chegando a R\$ 45,8 bilhões em 2006 (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2005)¹⁶⁴.

A ANEEL em 2004, em balanço dos seus primeiros sete anos de existência, informava, com base em toda cadeia do setor elétrico, que no Brasil “[...] a parcela correspondente a impostos e encargos setoriais já se aproxima de 50% do valor final da fatura de energia elétrica ao consumidor final” (ANEEL, 2004, p.88). Bandeira (2003), introduz algumas comparações com a experiência internacional¹⁶⁵ e cita a carga tributária incidente sobre a fatura de energia paga pelo consumidor em países como o Canadá (de 11 a 19% dependendo da província) e Noruega (24%)¹⁶⁶. Yamada (apud TENDÊNCIAS, 2003, p.43), em uma pesquisa sobre a carga tributária na tarifa de fornecimento para consumidores residenciais em algumas cidades do mundo, relaciona dados interessantes para uma comparação: 4,9% no Japão, 4,8% no Reino Unido, 5,2% na França e 13,8% na Alemanha. No Brasil, apenas o

¹⁶³ Empresa prestadora de serviços de auditoria e assessoria tributária e de gestão empresarial em âmbito mundial.

¹⁶⁴ Pesquisas sobre a participação dos encargos setoriais e dos tributos na composição das tarifas de eletricidade são constantemente publicadas por organismos setoriais como a ANEEL, Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica - CBIEE, Câmara Americana de Comércio - AMCHAM e Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica - ABRADEE. Os números apresentados por essas pesquisas, consideradas adequadamente as premissas e formas de apuração informadas, não produzem resultados divergentes a ponto de por em cheque a conclusão quanto à elevação da carga tributária e dos encargos setoriais nos últimos anos.

¹⁶⁵ Informações ou análises comparativas da carga tributária no SEB, em relação à experiência internacional, podem ser encontradas em documentos ou no sítio na internet de organismos setoriais: www.abradee.org.br, www.cbiee.org.br, www.aneel.gov.br e www.amcham.com.br.

¹⁶⁶ A comparação de preços no setor elétrico entre países é uma operação complexa dada a diversidade de tipologias de redes elétricas, de fontes de geração de energia e de modelos institucionais adotados pelos governos.

ICMS sobre os consumidores residenciais (não baixa renda) já representa 33% dos valores devidos¹⁶⁷.

Um bom exemplo de como aumenta a carga tributária são as Leis 10.637/2002 e 10.833/2003, nas quais foi estabelecido o sistema não cumulativo¹⁶⁸ para o cálculo das contribuições do PIS/PASEP e da COFINS, com elevação das alíquotas de 0,65% para 1,65% e de 3% para 7,6%, respectivamente. Embora a mudança da sistemática de apuração compense os efeitos da majoração do somatório das alíquotas de 3,65% para 9,25%, à medida que permite a tomada de créditos que reduzem a base de incidência dos tributos, a ANEEL estimou em 2%¹⁶⁹ a elevação da carga tributária do setor elétrico brasileiro em decorrência dessas modificações implementadas pelo governo federal.

Temos ainda a decisão de incorporação de ICMS na CCC incidente sobre a compra de combustíveis nos estados de origem. Como a CCC deve ser colocada com o ICMS nas tarifas aplicadas nas faturas de energia elétrica, o consumidor passou a pagar ICMS sobre o ICMS, com um custo adicional, em 2004, da ordem de R\$ 450 milhões, representando na média 0,92% de impacto tarifário¹⁷⁰.

Documento preparado pela AMCHAM em 2004, tomando por base um cenário de tributação crescente e de surgimento de novos encargos setoriais denuncia uma “utilização da tarifa como fonte arrecadadora de tributos”:

Vê-se claramente que o setor elétrico tem sido instrumento de políticas públicas. Tal prática não tem poupado o consumidor que paga cada vez mais pela energia consumida. [...] Na ânsia arrecadatória, o governo, [...] vê o setor elétrico como uma fonte cada vez maior para “criar” superávits internos. [...] Percebe-se, claramente, que o sistema atual de tributação deforma a percepção que os agentes públicos

¹⁶⁷ Exemplificando a questão, a partir de um consumidor residencial típico da ESCELSA, não baixa renda, com um consumo no mês de 250 kWh, temos que no valor da fatura de energia, 37,11% são relativos a soma do ICMS e das contribuições para o PIS/PASEP e COFINS. A cobrança desses tributos é agravada pela própria forma como o cálculo é realizado, “*por dentro*”, que no jargão contábil significa fazer incidir o imposto sobre o próprio imposto.

¹⁶⁸ Um imposto cumulativo é aquele que incide em cascata sobre a receita bruta de cada elo da cadeia produtiva, enquanto o imposto não cumulativo tributa apenas o valor agregado ou adicionado em cada etapa de produção.

¹⁶⁹ ANEEL estima aumento de 2% na carga tributária com novo PIS/COFINS. Agência Canal Energia. Rio de Janeiro, 15 jul. 2005. Negócios.

¹⁷⁰ Fonte: ANEEL. Mudança foi motivada pelo Artigo 86 da Lei 10.833/2003.

têm do setor elétrico, que passam a considerá-lo mais como fonte de recursos do que um prestador de serviço público (AMCHAM, 2004, p. 45).

No caso dos encargos setoriais o Decreto 5.163/2004 criou, em silêncio, dois novos encargos para os consumidores brasileiros: a reserva de capacidade instalada (103% de limite de repasse da compra de energia) e a cobertura de riscos de preços entre submercados na contratação de energia nos leilões.

Já para exemplificar a forma como o Estado não aceita abrir mão de receitas já definidas, mesmo que o contexto em torno da contribuição fixada tenha perdido o sentido, um bom tema é a Reserva Global de Reversão - RGR. Criada em 1957, para constituir um fundo para a cobertura de gastos da União no caso da reversão de concessões do serviço público de energia elétrica, a RGR¹⁷¹ se mostra anacrônica, frente ao atual modelo institucional-regulatório e a aplicação de seus recursos se faz em sobreposição com outros encargos existentes no SEB, o que não impediu que, em 2005, fossem arrecadados para esse fundo mais R\$ 1,3 bilhões¹⁷².

Questiona-se dessa maneira a facilidade com que o Estado atribui ao SEB a responsabilidade por uma geração cada vez maior de recursos, via cobrança de tributos e encargos setoriais, permitindo o aumento das receitas fiscais e a implementação de políticas públicas. O SEB tornou-se a fonte preferida pelo Estado para a obtenção de receitas fiscais e para o custeio da implementação de políticas públicas.

É imprescindível lembrar que a arrecadação de recursos por intermédio do setor elétrico é uma arrecadação sobre um serviço público de caráter essencial, ou seja, indispensável para a sociedade (o que o torna capaz de propiciar receitas em regime regular e integral para o Estado e objeto de interesse para viabilização de novas políticas) e origina valores que não

¹⁷¹ Pela Lei 9.648/1998 a RGR deveria ser extinta em dezembro de 2002. Entretanto a Lei 10.438/2002 prorrogou a cobrança até 2010 e facultou a utilização dos recursos no financiamento de projetos específicos de investimentos.

¹⁷² Fonte: ELETROBRÁS.

têm a incumbência precípua de serem reinvestidos no desenvolvimento dos próprios serviços de eletricidade.

Como as cobranças realizadas por meio do SEB acabam sendo compulsórias, dada a essencialidade do serviço, eliminam, em prol do Estado, um problema característico da etapa de implementação do ciclo político: “De todo modo, o grau de sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, depende do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados” (UNICAMP, 1999, p.114).

Temos ainda, sobre as facilidades com as quais se reveste a opção de onerar o SEB, que os tributos são arrecadados no setor elétrico tomando por base o montante faturado pelas empresas e não o montante arrecadado, ou seja, em caso de eventual inadimplência, o setor público não é afetado em suas receitas. Da mesma forma, os encargos setoriais são recolhidos pelas distribuidoras, com base em valores fixados pela ANEEL, independentemente dos efeitos da inadimplência ou da redução do mercado, ficando o ônus da diferença sobre os distribuidores¹⁷³.

3.3.2 Ampliação e permanência da incidência de subsídios tarifários

Subsídios tarifários são os benefícios concedidos, por intermédio de políticas governamentais, a setores específicos, responsáveis pela produção ou consumo de energia, visando fomentar o desenvolvimento de certas atividades econômicas ou compensar desequilíbrios sócio-econômicos.

No Brasil, os subsídios podem ser explícitos, caracterizados por descontos na tarifa aplicada, ou implícitos (cruzados), quando se trata de vantagens proporcionadas a

¹⁷³ De certa forma, também sobre os consumidores adimplentes, se observamos que na fixação da remuneração do capital das distribuidoras, a ser incluída nas tarifas, são incluídos itens como o risco país, risco regulatório e risco de crédito da distribuidora, que irão refletir as condições institucionais-regulatórias do SEB.

determinadas classes, em detrimento de outras, em função da política tarifária adotada.

A tabela seguinte apresenta uma relação dos subsídios tarifários presentes no SEB:

TABELA 5
SUBSÍDIOS TARIFÁRIOS NO SEB

3	<i>Subsídios Tarifários</i>
3.1	Descontos tarifários para o rural (alta tensão)
3.2	Descontos tarifários para o rural irrigante e aquicultura
3.3	Descontos tarifários na comercialização de energia de fontes alternativas
3.4	Descontos tarifários para serviços de água, esgoto e saneamento
3.5	Subsídio para concessionárias com consumo anual menor que 500 GWh
3.6	Subsídio para cooperativas de eletrificação rural
3.7	Subsídios tarifários para a subclasse residencial baixa renda
3.8	Subsídio cruzado entre consumidores de alta e baixa tensão

O processo de definição de tarifas comporta dois momentos distintos: a definição da receita total a ser auferida pela concessionária (nível tarifário) e a forma como a concessionária irá alocar esses valores para as distintas classes de consumo¹⁷⁴ (estrutura tarifária). Ao montar a estrutura tarifária podem ser inseridas diferenciações entre clientes ou em função do nível, perfil horário e período de consumo. Essas diferenciações na estrutura tarifária podem, portanto, se manifestar sob a forma de subsídios explícitos (como os da subclasse residencial baixa renda¹⁷⁵ e comercialização de energia gerada a partir de fontes alternativas), e de subsídios implícitos (como as diferenças de tarifa entre classes de consumidores da alta e baixa tensão).

Ao lado dos encargos setoriais cobrados e da elevação da carga tributária, a inclusão ou permanência de subsídios, entre diferentes categorias de consumo, traduz planos de governo para segmentos específicos da economia ou da sociedade, além de colaborarem para que a

¹⁷⁴ Ver (ANEXO A – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS).

¹⁷⁵ Para o baixa renda existe ainda a isenção de incidência de alguns encargos setoriais. Como existe uma complementação de recursos para o subsídio do baixa renda via CDE, podemos dizer que a tarifa social, além de subsídio, também tem um viés de encargo setorial.

percepção dos aumentos tarifários seja diferenciada por segmento de consumo, antiga estratégia do Estado, percebida ao longo da leitura da evolução do SEB. Os subsídios tarifários permitem a implementação de uma série de políticas públicas, à medida que a tarifa de energia aplicada não representa uma “simples repartição aritmética de custos entre usuários” (JUSTEN FILHO, 2003, p.374).

Como o artigo 35, da Lei 9.074/1995, estabelece que a estipulação de benefícios tarifários pelo Estado deve estar condicionada à previsão da origem dos recursos ou à mudança da estrutura das tarifas da concessionária do serviço público de energia elétrica, os subsídios que forem concedidos a determinados consumidores deverão, necessariamente, ser objeto de cobertura pelos demais, não ficando a receita total da distribuidora afetada sob pena da perda da capacidade de prestação dos serviços contratuais.

Apesar da eliminação gradual do subsídio cruzado, existente entre os consumidores de baixa e alta tensão ocorrendo no período 2003-2007, na forma determinada pelo Poder Concedente através do Decreto 4.562/2002, podemos observar que no SEB permanecem antigos e são incluídos novos subsídios tarifários, contribuindo para aumentar a dicotomia entre percepções da validade das políticas públicas que restam implementadas, com categorias se beneficiando das ações tomadas e outras percebendo um peso cada vez maior do insumo eletricidade em suas relações sociais ou de produção.

Apenas a título de exemplo, desse processo de conservação dos princípios de utilização de subsídios na estrutura tarifária, listamos no recorte temporal em estudo as alterações no benefício para irrigantes e aquícultores (Lei 10.438/2002 e Resolução Normativa ANEEL 207/2006), a extensão dos descontos tarifários também para os compradores de energia das fontes alternativas (Lei 10.762/2003 e Resolução Normativa ANEEL 77/2004) e a possibilidade de classificação, como baixa renda, de unidades consumidoras habitadas por unidade familiar cujo responsável esteja apto a receber os benefícios financeiros do Programa

Bolsa Família, do governo federal (Resolução ANEEL 485/2002).

Uma lição de Justen Filho (2003, p.339), entretanto, nos convida a observar atentamente a realidade do nosso país, antes do prosseguimento das discussões:

[...] não é possível conceber que o Estado poderia permanecer inerte em face de situação em que certos cidadãos não dispusessem de recursos econômicos suficientes para custear o pagamento do serviço público. Suponham-se aqueles extratos mais carentes da população, que não tem condições de pagar as tarifas mínimas de água, esgoto e energia elétrica. Seria inadmissível que se lhes negassem as utilidades indispensáveis à manutenção de sua dignidade.

Embora subsídios concedidos para determinadas categorias sejam pertinentes a essa lógica justa, o Estado descobriu como a concessão de descontos nas tarifas pode ser útil para fomentar políticas públicas de tons diversos. A recente concessão de descontos, nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição, para a energia comercializada por fontes alternativas, seja para quem produz como para quem vende, é o exemplo de como o governo federal buscou, por intermédio do modelo institucional-regulatório do SEB, viabilizar operacionalmente uma necessidade – dita urgente - de diversificação da matriz energética brasileira.

Esse relato é sintoma da falta de uma observância mínima dos problemas intrínsecos ao processo de elaboração de políticas públicas e do restrito horizonte de análise do Estado ao utilizar o SEB como instrumento de ação. Instituído a política do desconto, o governo esqueceu que os estados, nos quais as tarifas de uso do sistema de distribuição já são as mais altas, se tornarão, justamente, os estados preferenciais para que os produtores tentem viabilizar seus projetos de geração de energia, a partir das fontes alternativas, o que, em médio prazo, tornará ainda mais insustentável a situação das camadas que não têm nenhum tipo de benefício tarifário e terão, ainda, que cobrir o desconto concedido.

3.3.3 Evolução das tarifas de energia elétrica

Paralelamente, aos processos já mencionados, é possível observar uma evolução significativa dos dispêndios da sociedade com energia elétrica, no período pós-privatização, indicada a partir da constatação de uma majoração das tarifas para o serviço de eletricidade em patamares superiores aos dos índices inflacionários mais utilizados no Brasil, como pretende demonstrar a *Tabela 6*¹⁷⁶, a seguir¹⁷⁷:

TABELA 6
EVOLUÇÃO DAS TARIFAS DE ENERGIA ELÉTRICA
COMPARATIVAMENTE AOS ÍNDICES ECONÔMICOS

	1995	1998	2001	2004	2005	2005 / 1995
Tarifa Brasil (R\$/MWh)	59,58	86,57	122,88	197,35	236,68	297,25%
Tarifa ESCELSA (R\$/MWh)	53,72	79,70	112,55	185,37	211,75	294,17%
IPC	137	166	208	270	283	106,57%
IPCA	1.244	1.458	1.813	2.399	2.535	103,78%
INPC	1.256	1.465	1.830	2.460	2.584	105,73%
IGP-M	124	148	216	331	335	170,16%

Fonte das Tarifas: ANEEL e ESCELSA. Tarifas médias de fornecimento, valores em R\$/MWh, sem ICMS.

Fonte dos Índices: IPEA. IPC Geral - Índice (ago.1994) = 100; IPCA Geral - Índice (dez.1993) = 100;

INPC Geral - Índice (dez.1993) = 100 e IGP-M Geral - Índice (ago.1994) = 100.

Nota-se, pela *Tabela 6*, que a variação acumulada no período (2005-1995), pelo IGP-M, foi, significativamente, menor que a evolução da tarifa de energia, o que corrobora a preocupação com os impactos para a sociedade da elevação da carga tributária, encargos setoriais e custos com transmissão de energia elétrica (como veremos à frente).

Comparativamente, as tarifas do setor elétrico, com preços controlados pelo governo, cresceram muito mais no período do que qualquer um dos índices que medem a inflação,

¹⁷⁶ Na tabela 6 temos a média das tarifas aplicadas para todas as classes de consumo e níveis de tensão, sem ICMS. O intervalo de três anos, até 2004, considera a observação dos anos de Revisão Tarifária Periódica da ESCELSA.

¹⁷⁷ A ESCELSA é a principal concessionária de distribuição de energia elétrica do estado do Espírito Santo, superando a marca de um milhão de clientes, atendendo uma população de cerca de 3,1 milhões de habitantes, em 70 municípios, numa área de 41.372 km² (90% da área total do estado). Sua área de concessão é limitada pela Empresa Luz e Força Santa Maria – ELFSM, que atende outros 11 municípios de forma compartilhada ou integral. Maiores informações sobre a constituição da ESCELSA podem ser obtidas em (RIBEIRO, 2003). A ESCELSA por estar sujeita a mesma regulamentação setorial e não ter especificidades significativas em relação ao restante do mercado consumidor do país apresenta resultados passíveis de utilização a título de amostragem e exemplificação no âmbito deste trabalho.

ficando a análise, ainda mais adversa, se nos aproximamos dos índices mais afeitos à correção salarial.

Na sequência a *Tabela 7* irá demonstrar como a privatização e o movimento subsequente de reorganização das estruturas organizacionais e processos, criou um espaço para a redução dos custos operacionais das distribuidoras de energia que deveria reverter, como proclamado pelos defensores da venda dos ativos, em prol da modicidade tarifária dos consumidores finais. Se a tarifa média da ECELISA cresceu 266,62%, como vimos na *Tabela 6*, e seus custos operacionais apenas 133,73%, em um mesmo período de análise, é possível verificar como a margem para redução dos níveis tarifários acabou sendo ocupada pelo aumento dos encargos setoriais, das despesas com transmissão de energia e dos tributos, de forma que os usuários dos serviços de distribuição não perceberam nenhum benefício da privatização nas tarifas cobradas.

TABELA 7
EVOLUÇÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS DA ECELISA

	1995	1998	2001	2004	2005	2005 / 1995
Custos de O&M (R\$ mil)	96.333	88.765	106.331	217.183	225.160	133,73%
Nº Consumidores (mil)	686	790	923	983	1.031	50,29%
Rede de Distribuição (km)	30.678	33.228	34.885	44.564	50.052	63,15%

Fonte: ECELISA. Considerados os custos de pessoal, material, serviços e outros (PMSO).

Saliente-se que o aumento das tarifas, em patamares superiores aos índices econômicos, não resultou em um aumento dos lucros das concessionárias de distribuição¹⁷⁸, ou foi motivada por uma necessidade dessa ordem, posto que o ganho das empresas, com a atividade que exercem, está baseado na remuneração dos investimentos feitos na prestação do serviço (custo de capital reconhecido na tarifas), a partir de uma taxa de retorno estabelecida pela

¹⁷⁸ Ver (ROCHA; BRAGANÇA; CAMACHO, 2006).

ANEEL¹⁷⁹, já que a cobertura dos custos de operação e manutenção observa a tendência de ficar em um patamar bem próximo do efetivamente realizado.

A fixação de uma taxa de retorno adequada às particularidades dos serviços de infraestrutura é tarefa primordial e merecedora de todos os cuidados por parte do regulador, à medida que precisa corresponder tanto à garantia de atração dos investimentos privados na expansão e manutenção dos sistemas, quanto à obtenção de tarifas módicas para os consumidores.

Mas, seria possível imaginar que essa elevação das tarifas de energia, em patamares superiores aos indicadores econômico-financeiros avaliados, pudesse estar de braços dados com uma rentabilidade elevada sobre o capital investido, auferida, indevidamente, pelos concessionários de distribuição e em prejuízo da sociedade. Essa hipótese, embora factível, não prospera, pois estudos¹⁸⁰ já conduzidos indicam que, pelo contrário, a remuneração do capital, no segmento de distribuição de energia elétrica no Brasil, foi, sistematicamente, negativa no período de 1998 a 2003, indicando um processo de recuperação apenas em 2005.

Esta recuperação foi fruto dos processos de revisão tarifária levados a efeito, momento no qual as distribuidoras passaram a apresentar uma rentabilidade condizente com a racionalidade econômico-financeira entre risco e retorno (ROCHA; BRAGANÇA; CAMACHO, 2006)¹⁸¹.

No período em destaque (1995-2004) o setor elétrico passou por um processo de

¹⁷⁹ Ver detalhamento desta questão no item 2.2 *O setor elétrico brasileiro: uma breve exposição*.

¹⁸⁰ Os autores, no trabalho *Remuneração de capital das distribuidoras de energia elétrica: uma análise comparativa*, procuraram avaliar se a remuneração do capital investido no Brasil no setor de distribuição de energia elétrica, no período 1998-2005, foi condizente com o risco e o custo de oportunidade requerido no setor elétrico, considerando a máxima fundamental na teoria das finanças de que “[...] a remuneração de qualquer investimento deve ser proporcional ao seu risco sistemático, ou seja, o risco efetivo do negócio que um investidor racional e diversificado suporta, de forma a implementar o projeto” (ROCHA; BRAGANÇA; CAMACHO, 2006, p.17).

¹⁸¹ “[...] uma taxa sobreestimada proporciona lucros anormais à empresa regulada, levando a um sobreinvestimento em capacidade, enquanto uma situação inversa inibe a atratividade e a expansão do serviço, levando à sua degradação e, por conseguinte, a limitações de crescimento” (ROCHA; BRAGANÇA; CAMACHO, 2006, p.5).

constante evolução, com políticas governamentais para o SEB determinando maiores inversões em prol do atendimento dos patamares de qualidade e confiabilidade determinados pela ANEEL e da universalização da prestação dos serviços de eletricidade. Os aumentos tarifários também estão relacionados às melhorias observadas no atendimento dos usuários do SEB. As tabelas seguintes são propícias para ilustrar esse contraste e os cuidados de uma análise simplificada das políticas governamentais envolvidas nos aumentos tarifários:

TABELA 8
EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DE QUALIDADE NO
FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA¹⁸²

	1995	1998	2001	2004	2005	2005 / 1995 (%)
<i>DEC Brasil</i>	24	24	17	16	17	-29,17%
DEC ESCELSA	36	18	13	11	12	-66,67%
FEC Brasil	20	20	15	12	13	-35%
FEC ESCELSA	27	15	11	10	08	-70,37%

Fonte: ANEEL.

Pela *Tabela 8* é possível ver a nítida melhoria da qualidade do fornecimento de energia elétrica no país, o que, mesmo que empiricamente, podemos associar ao aumento dos investimentos das concessionárias de distribuição, recém privatizadas, nos serviços concedidos, aos avanços tecnológicos e à própria evolução dos modelos institucionais-regulatórios para o setor, que colocaram a melhoria da prestação dos serviços de energia como um de seus pilares.

A qualidade dos serviços é, indubitavelmente, refletida no valor pago pelos consumidores. O Decreto 2.335/1997 deixa claro que a modicidade tarifária, embora seja benéfica à sociedade, não pode prevalecer sobre a qualidade do serviço público. Parte-se do

¹⁸² DEC é a duração equivalente de interrupção por conjunto de consumidores. Mede o tempo médio (em horas) que um determinado grupo de consumidores (bairro, cidade, etc.) fica sem energia. FEC é a frequência equivalente de interrupções por conjunto de consumidores. Em vez de medir o tempo médio da interrupção de energia mede o número de vezes em que é interrompido o fornecimento de energia em determinado grupo de consumidores. Quanto menor o DEC e o FEC melhor a qualidade do serviço.

princípio que, para o consumidor nenhuma tarifa é mais cara que aquela paga por um serviço que não existe, ou que seja prestado em condições precárias (relativismo da expressão modicidade tarifária).

Entretanto, podemos caminhar para uma situação em que a sociedade, em determinados estados do Brasil, terá que decidir entre um serviço de eletricidade com qualidade igual, ou até superior, a de um país do primeiro mundo e a possibilidade de poder honrar mensalmente com os custos do fornecimento de energia elétrica.

TABELA 9
DOMICÍLIOS COM ACESSO AO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA (%)

	1995	1998	2001	2004
Brasil	90,7	93,4	95,5	96,8
Espírito Santo	95,1	98,1	98,5	99,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD¹⁸³.

Da mesma forma, temos na *Tabela 9* a demonstração dos frutos colhidos pelo governo, ao longo dos últimos dez anos, com programas voltados para a universalização do atendimento e consumidores de baixa renda. O quadro também dá a dimensão exata do alcance de políticas voltadas para o setor elétrico em face do alto grau de penetração do serviço público de eletricidade em território nacional.

TABELA 10
EVOLUÇÃO DOS GASTOS DOS CONSUMIDORES
COM A TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (R\$ MIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
Brasil	2.115.192	2.442.187	3.372.369	4.942.628	5.911.645	179,49%

¹⁸³ Os dados da PNAD (disponíveis em: <<http://www.ibge.gov.br>>) não incorporam ainda os efeitos do “LUZ PARA TODOS”, que deve elevar ainda mais este percentual, a partir de 2005, para a quase totalidade dos domicílios. A PNAD não leva em consideração a área rural dos estados da região Norte do Brasil. O MME mantém em seu sítio na internet (<<http://www.mme.gov.br>>) um contador de pessoas atendidas pelo programa. Em 29 jun. 2006 este contador indicava 3,4 milhões de pessoas atendidas pelo programa, desde seu início em 2004. A próxima PNAD deverá refletir o impacto positivo do “LUZ PARA TODOS”.

ESCELSA	50.043	61.292	77.023	96.328	117.783	135,36%
----------------	--------	--------	--------	--------	---------	---------

Fonte: ESCELSA e ANEEL (*Impacto da expansão da transmissão na tarifa paga pelo consumidor*. Trabalho apresentado no XII Seminário de Planejamento Econômico Financeiro do Setor Elétrico. Recife, 2004). Para os dados do Brasil o ano diz respeito ao ciclo de faturamento (exemplo: 2005 = ciclo 2004/2005)

Já a *Tabela 10*¹⁸⁴, ilustra complementarmente, a partir de um dos componentes da cadeia de custos, como o oferecimento de um serviço de melhor qualidade e para uma gama maior de consumidores está condicionado à realização de um volume mais expressivo de inversões no sistema elétrico, com conseqüente incremento dos valores cobrados. Temos dessa forma, uma correlação entre as políticas públicas implementadas por meio do setor elétrico e o aumento das tarifas de energia no país, em patamares superiores aos índices inflacionários, à medida que esse aumento foi ocasionado pela elevação dos encargos setoriais, tributos, subsídios e melhoria das condições de atendimento aos usuários do SEB.

Os expressivos aumentos verificados nas tarifas de energia elétrica significam, em outro enfoque, o aumento das receitas estaduais com a arrecadação do ICMS¹⁸⁵. Vendo suas fontes de arrecadação de tributos serem fortemente ampliadas, por movimentos que fogem da sua alçada, os estados, por sua vez, passam a ter pulmão para realizar movimentos em sentido contrário, concedendo isenções fiscais para determinadas áreas, nas quais seja considerada necessária a implementação de políticas públicas de cunho sócio-econômico. Ou seja, a ampliação da base de arrecadação de tributos dos estados, a partir dos aumentos das tarifas de energia, pode reforçar a implementação de ações governamentais criando assim uma nova fronteira de cooptação do SEB pelo Estado.

3.3.4 Ilegalidade no fornecimento de energia e inadimplência

¹⁸⁴ O ano de 2001 foi escolhido para a partida da análise porque os critérios para a constituição das primeiras concessionárias de transmissão foram estabelecidos pela ANEEL em 1998 (Resolução nº 245).

¹⁸⁵ A concessionárias de distribuição de energia são grandes contribuintes do ICMS. A título de exemplo, no estado do Espírito Santo, a ESCELSA é o segundo maior contribuinte de ICMS, perdendo o posto apenas para a Petróleo Brasileiro S/A. Fonte: Anuário do Espírito Santo 2005. Vitória: A Gazeta, 2006.

Todos esses pontos já levantados acabaram por contribuir com o aumento da pressão das tarifas do serviço público de eletricidade sobre a economia cidadina, fazendo com que cada vez mais famílias, ou mesmo empresas, tenham que lançar mão da clandestinidade para garantir o acesso à energia para o uso cotidiano ou funcionamento dos negócios ou, então, ficam sujeitos ao corte do fornecimento por não conseguirem manter os pagamentos das faturas dentro dos prazos definidos pela legislação.

Mensalmente, no país, é cortado o fornecimento de cerca de 1,2 milhões de consumidores e 7,8% do faturamento anual emitido pelas distribuidoras se transforma em contas vencidas¹⁸⁶. Corroborando as impressões lançadas, a tabela seguinte, demonstrativa da evolução das perdas comerciais¹⁸⁷, verificadas pela ESCELSA em sua área de concessão, torna possível constatar um aumento nos últimos anos da ordem de 238,9% em relação à energia vendida para consumo na área de concessão, seja pela distribuidora ou por outros fornecedores:

TABELA 11
EVOLUÇÃO DAS PERDAS COMERCIAIS NA ESCELSA

	1996	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2005 / 1995
Perdas								
(GWh)	96,7	86,5	225,6	341,1	442,1	468,5	449,4	364,5 %
% sobre o total	1,8 %	1,5 %	3,8 %	5,5 %	6,4 %	6,8 %	6,1 %	238,9 %

Fonte: ESCELSA. O valor em percentual considera as perdas comerciais em relação ao total da energia elétrica que é vendida na área de concessão da distribuidora. A amostra partiu do ano de 1996 para refletir os índices de perdas não-técnicas alcançados após a implantação de melhorias de processos no período pós-privatização.

Se alguns efeitos da utilização do setor elétrico, como instrumento de implementação de

¹⁸⁶ Fonte: Abradee. Dados relativos a 2004 e considerando mais de 80% do mercado atendido no país.

¹⁸⁷ Perdas comerciais são as decorrentes da energia que é entregue para o consumo, mas não é faturada pela concessionária em decorrência de erros de leitura, fraudes nos medidores de energia ou de ligações clandestinas. Apenas para fins de comparação com a *Tabela 10* o consumo anual de uma residência de classe média típica gira em torno de 3.000 a 4.000 kWh (1 GWh = 1.000 MWh = 1.000.000 kWh). Ressalva-se a participação, também, dos efeitos do racionamento no aumento das perdas comerciais das distribuidoras de energia.

políticas públicas, podem ter a sua percepção dificultada ou diferenciada dentro da sociedade, as perdas comerciais e a inadimplência, ao contrário, se mostram um bom termômetro analítico, correlacionando a capacidade das famílias e empresas permanecerem regularmente inscritas no sistema sócio-econômico de um país. Dadas, a necessidade premente de continuarem dispondo de um serviço ou insumo de produção básico, as dificuldades em obter os recursos materiais para tanto e o fato de não conseguirem subsídios similares aos autorizados, para outros segmentos sócio-econômicos, a solução encontrada por algumas famílias ou pequenas empresas, para fugir da própria inadimplência que provocou o corte do fornecimento, pode ser partir para uma situação de irregularidade, internalizando, por vezes, a justificativa de que as concessionárias de energia seriam um braço do Estado, ou seja, colaboradoras do maior responsável pela atual conjuntura em que se encontram¹⁸⁸.

Como os custos derivados das perdas comerciais e da inadimplência, registradas pelas distribuidoras, são repassados para as tarifas de energia dos consumidores até um dado patamar, os valores pagos pela eletricidade incluem novos itens que devem ser, inclusive, considerados também como encargos setoriais.

3.3.5 Incertezas quanto a investimentos futuros

Apesar dos aumentos tarifários verificados e da implementação de uma série de medidas objetivando corrigir os rumos do setor elétrico – via modelos institucionais, não existem garantias sólidas de que a sociedade brasileira não voltará a enfrentar, no médio ou no longo prazo, um racionamento de energia elétrica, aos moldes do ocorrido no biênio 2001-2002, de severas consequências para o país.

¹⁸⁸ Em 2005 a ESCELSA efetivou em sua área de concessão 258.573 inspeções, com retirada de 142.801 ligações clandestinas, em universo de 1 milhão de unidades consumidoras. Fonte: ESCELSA.

No Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica 2006-2015 (EPE, 2006) o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional é inferior a 5% em todos os subsistemas e cenários de oferta/demanda projetados, entretanto, os empreendimentos listados como “a serem executados”, de forma a garantir que o risco de déficit fique nesse patamar, encontrarão certamente problemas de ordem financeira, econômica e ambiental para entrar em operação no prazo previsto, condicionando o sucesso do modelo, aliás, como o próprio governo admite:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva prevê uma série de liminares impedindo a construção de dois dos principais projetos estruturantes no país: a usina de Belo Monte (11 mil MW) e o complexo hidrelétrico do Rio Madeira (6.450 MW). Para ele, a construção de Santo Antônio (3.150 MW) e Jirau (3.300 MW), será uma "guerra". Além disso, acredita, dificilmente será autorizada a construção de mais de 6 mil MW em Belo Monte. "O Ministério de Minas e Energia vai querer fazer as usinas, enquanto o Meio Ambiente vai exigir o cumprimento da lei", comentou Lula, que isentou os órgãos ambientais pela demora na liberação das licenças ambientais e chamou a atenção para o rigor maior na legislação ambiental, que implica em maiores restrições pelos órgãos de licenciamento e fiscalização pelo Ministério Público¹⁸⁹.

A ANEEL também aponta tais dificuldades:

O Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica ainda enfrenta uma série de obstáculos para cumprir a promessa de ajudar na diversificação da matriz energética do país. A meta é ter pouco mais de 3,3 mil MW sendo gerados por 144 plantas de biomassa (27), eólicas (54) e pequenas centrais hidrelétricas (63) até o fim de 2008. Mas o retrato atual do Proinfa mostra que apenas 916,6 MW estão em construção e em vias de entrar em operação, segundo o relatório de fiscalização da Agência Nacional de Energia Elétrica referente ao mês de abril¹⁹⁰.

Analisando as tabelas 3-24 e 3-25 do Plano Decenal (BRASIL, 2006, p. 91-95), percebemos no cenário de referência de expansão da geração, ou seja, no cenário mais provável de obras que estarão concluídas segundo o governo, a inclusão de 3.150 MW de usinas do PROINFA até dezembro de 2007, a entrada em operação de Jirau em janeiro de 2011, de Santo Antônio em janeiro de 2012 e de Monte Belo a partir de dezembro de 2012. Causa preocupação também a inclusão da usina nuclear de Angra III (1.350 MW) a partir de dezembro de 2012. Somados todos esses empreendimentos, com diferentes graus de incerteza na implantação, chegam à cerca de um terço da capacidade que precisaria ser instalada no país

¹⁸⁹ *Lula prevê problemas com licenciamento*. Rio de Janeiro: Agência Canal Energia. 05 mai. 2006. Disponível em: www.canalenergia.com.br.

¹⁹⁰ *Proinfa enfrenta desafios para entrega dos 3,3 mil MW contratados até 2008*. Rio de Janeiro: Agência Canal Energia. 03 mai. 2006. Disponível em: www.canalenergia.com.br.

para que as situações de déficit fossem realmente evitadas.

O sucesso em se evitar crises recidivas no abastecimento está intimamente associado às políticas governamentais adotadas para a economia, em geral, e para o setor elétrico, em particular, e sua capacidade em atrair os investimentos necessários para a expansão do parque gerador. Este aspecto mais uma vez denota as implicações para a sociedade da evolução das condições envolvendo a prestação de um serviço público intimamente relacionado às decisões do Estado, em um momento em que esse mesmo Estado retoma um papel crucial de nortear as ações de coordenação e planejamento do SEB e detém a capacidade de influenciar os investimentos das geradoras federais e dos robustos fundos de pensão das empresas estatais.

3.3.6 A captura do setor elétrico brasileiro e a crise do Estado

Aberta a possibilidade ao Estado de utilizar o setor elétrico como veículo de implementação de políticas públicas, é natural que grupos de pressão, representativos de associações empresariais ou de outros setores da sociedade, procurem legitimar por meio de articulações dentro da esfera do legislativo ou do próprio governo, pleitos similares envolvendo a promoção de situações diferenciadas, a partir do SEB, para o desenvolvimento dos seus negócios, redução de custos com a eletricidade e atendimento a demandas sócio-econômicas.

Concessões feitas, para um determinado segmento, podem levar a um aumento de riscos e preços para os demais usuários, que tentarão se defender com “contra-medidas”. Nessa linha, observa-se a publicação de leis ou decretos pelo executivo cujo alcance de determinados artigos é limitado, mesmo direcionado, ou ainda o trâmite no legislativo de uma série de projetos de lei ou petições, envolvendo a utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas de cunho sócio-econômico:

Mais do que em qualquer época anterior, os homens vivem hoje à sombra do Estado. Aquilo que eles pretendem obter, individualmente ou em grupos, depende agora fundamentalmente da sanção e do apoio do Estado. Uma vez, porém, que tal sanção e apoio não são aplicados indiscriminadamente, devem buscar influenciar e dar forma ao poder e ao objetivo do Estado, de maneira cada vez mais direta, ou tentar apropriá-los em conjunto. Os homens competem pela atenção do Estado e é contra o Estado que batem as ondas do conflito social (MILLIBAND, 1972, p.11).

Um breve olhar sobre o sistema de consultas de Projetos de Lei¹⁹¹ e outras proposições da Câmara Federal¹⁹², em busca do assunto energia elétrica, permite encontrar uma série de encaminhamentos realizados por parlamentares, nos quais são apresentadas medidas de cunho sócio-econômico, que firmam no setor elétrico seu veículo de implementação. Apenas exemplificando, relacionamos algumas propostas identificadas, de:

- a) obrigar as distribuidoras a disponibilizar em suas faturas de cobrança de serviços fotos de pessoas desaparecidas¹⁹³;
- b) redução em 20% das tarifas para usuários idosos em situação de pobreza¹⁹⁴;
- c) isenção de pagamento de tarifas para trabalhadores desempregados que tenham filhos até sete anos ou dependentes acima de sessenta e cinco anos ou para pessoas portadoras de deficiência que não possam trabalhar¹⁹⁵;
- d) não consideração de equipamentos terapêuticos prescritos pelo Sistema Único de Saúde – SUS na faixa de consumo para classificação do consumidor baixa renda¹⁹⁶;
- e) noventa dias de carência para início da cobrança de juros e correção monetária e realização do corte do fornecimento no caso de consumidor Baixa Renda que ficar desempregado¹⁹⁷ e
- f) criação de um encargo de 1% (um por cento) da receita anual das concessionárias de

¹⁹¹ O Projeto de Lei é uma proposição (estágio inicial da norma legal) que se constitui no fundamento sobre o qual trabalha o Congresso Nacional no âmbito do processo legislativo (ver Artigo 59 da Constituição Federal).

¹⁹² Portal de pesquisa sobre Projetos de Lei e outras proposições tramitando na Câmara dos Deputados, disponível em www2.câmara.gov.br/proposições.

¹⁹³ Projeto de Lei 4.254/2004, Carlos Nader - PL/RJ.

¹⁹⁴ Projeto de Lei 4.616/2004, Lincoln Portela - PL/MG.

¹⁹⁵ Projeto de Lei 6.737/2006, Carlos Souza - PP/AM.

¹⁹⁶ Projeto de Lei 5.963/2005, Luciano Zica - PT/SP.

¹⁹⁷ Projeto de Emenda à Constituição 365/2005, Clóvis Fecury – PFL/MA e outros.

energia elétrica para a manutenção de programas sociais dos governos federal, estadual e municipal¹⁹⁸, algo perto de R\$ 800 milhões/ano.

Na maioria das vezes, as propostas de uma utilização do setor elétrico, como veículo de implementação de medidas de cunho sócio-econômico, possuem, certamente, um mérito inegável de buscar soluções para questões relevantes de estratos da sociedade. Mas, imaginadas por políticos ou pessoas, que não detêm suficiente conhecimento das especificidades do SEB, não levam em conta as complexidades operacionais no âmbito das concessionárias, o fato que geram custos de implantação e que os benefícios concedidos deverão ser cobertos pelos demais usuários, de forma que a receita total das empresas, com a prestação dos serviços de utilidade pública, não seja afetada, evitando qualquer tipo de comprometimento com a qualidade ou continuidade das atividades.

Implementadas em profusão, cenário com o qual já nos deparamos, as propostas de uma utilização política do setor elétrico oneram de tal forma a parcela da sociedade que não se enquadra nos quesitos para obtenção de benefícios, que o acesso a um serviço público, essencial como a eletricidade, se apresenta restringido.

As esferas estaduais e municipais dos poderes públicos podem também legislar, de forma um tanto quanto criativa, no sentido de obter novas receitas administrativas a partir da tributação pelo uso do solo e do espaço aéreo para a instalação de infra-estrutura necessária à prestação dos serviços de eletricidade ou mesmo, mitigar, por meio do SEB, custos que são devidos à prestação de outros tipos de serviços concedidos.

Estados como o Rio Grande do Sul, Ceará e Minas Gerais já promulgaram leis que permitem aos concessionários rodoviários cobrar das concessionárias de distribuição e transmissão de energia valores relativos à ocupação das margens de estrada com os postes das redes elétricas e pela travessia dessas mesmas redes por sobre as rodovias. Municípios como

¹⁹⁸ Projeto de Lei 4.871/2005, Paulo Gouvêa - PL/RS.

São Paulo, Goiânia e Florianópolis, por exemplo, aprovaram leis que autorizam a cobrança pelo uso do solo, ou seja, as contas de energia elétrica dos consumidores serão oneradas por um novo tributo recolhido às prefeituras sobre os postes que são alocados no município para permitir que a eletricidade chegue até os pontos de consumo¹⁹⁹.

Bobbio (1997, p.112-113) afirma que:

[...] para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva. Aqui, como todos sabem, começam as dificuldades. Distribuir: mas com qual critério? O debate atual sobre o estado social nasce da divergência de respostas a esta simples pergunta.

As questões ora levantadas, em relação ao setor elétrico, também não fogem de um contexto mais amplo de *crise do Estado*, pois, passam por pontos como o aumento das despesas sociais em ritmo superior ao da própria economia e os limites entre o financiamento e o caráter distributivo do Estado, aspectos que guardam correspondência com essa primeira exposição sobre o problema em análise.

Ao analisar a crise do Estado-providência francês, Rosanvallon (1997) diagnostica três pontos centrais que poderiam nos levar a uma fundamentada reflexão sobre o caso brasileiro: o Estado-providência está em um impasse financeiro, com crescimento das despesas públicas de cunho social redistributivo em um patamar superior ao das possibilidades da economia (PIB), com sua eficácia sócio-econômica diminuída e sofrendo questionamentos quanto à existência (ou não) de um limite sociológico para o tamanho do Estado social e o nível de financiamentos que suas políticas demandariam.

3.3.7 Hermetismo e falta de transparência

Apesar de todos os avanços, na forma como a ANEEL vem capitaneando a

¹⁹⁹ Fonte: Abradee. Notar que em tal peculiar situação, estados e municípios acabam por onerar, com suas leis e dispositivos que buscam novas receitas, um serviço público cujo Poder Concedente é a União.

regulamentação das políticas setoriais emanadas pelo Estado, inclusive com a realização de concorridas audiências públicas e reuniões de diretoria abertas para a manifestação de opiniões pelos segmentos interessados, o próprio SEB apresenta uma significativa complexidade em seus instrumentos legais, nos procedimentos operacionais e nas funções de seus organismos, que, dificilmente, poderia ser explorada em sua totalidade por não iniciados.

Essa assimetria de informações, entre os que estão inseridos no setor e conhecem os meandros de seu funcionamento, e os que apenas percebem os efeitos das medidas implementadas, é que torna possível a ocorrência de um duplo fenômeno, marcado: pela constante descoberta de lacunas institucionais-regulatórias, que viabilizam a consecução de interesses político-setoriais, de forma nem sempre transparente e, por outro lado, pelo quase total conformismo e desconhecimento de causa dos atingidos, quanto aos fardos, cada vez mais pesados, que lhe são postos às costas.

Se, do seu lado, o Estado e segmentos setoriais têm ao seu dispor os suportes técnicos e teóricos suficientes para lhe garantir a possibilidade de serpentear entre os instrumentos institucionais do SEB, identificando as melhores estratégias de ação em prol dos seus interesses, o usuário dos serviços de eletricidade não dispõem das mesmas ferramentas para avaliar se, por exemplo, a composição da tarifa paga obedece a quesitos básicos de eficiência, justiça e igualdade.

Essa questão é agravada, como podemos depreender da análise do ciclo político, pelo fato de que:

[...] modelos de implementação de políticas não são formulados pela autoridade central em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenhos – é em si mesma um processo de negociações e barganhas (inclusive de ordem federativa), seu desenho final, [...] não será o mais adequado, mas – sim – aquele que se supõe que venha a ter mais possibilidade de aceitação (UNICAMP, 1999, p.115).

Frutos de modelos institucionais adotados para o setor elétrico, principalmente pelos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 em

diante), as consequências ou efeitos de uma utilização política do SEB podem ser considerados positivos ou negativos, à medida que a percepção citada se dá de forma diferenciada, qualitativa ou quantitativamente, dependendo do estrato da sociedade em questão, podendo inclusive não ser do conhecimento de um dado segmento, nem a política implementada e tampouco seus resultados, ficando apenas a sensação de que “a conta está salgada”.

A introdução pelo Estado de um subsídio nas tarifas, para que o consumidor de baixa renda venha a pagar menos pela eletricidade que consome, pode ocasionar um viés negativo na análise dos demais consumidores, que passarão a arcar com o custo da benesse social, mas será percebida de forma extremamente positiva por uma camada da sociedade que teria acesso limitado ao serviço se não fosse alcançada por essa política governamental. Da mesma forma, uma medida implementada pelo Estado para o setor elétrico, que ocasione a elevação da carga tributária, pode despertar fortes manifestações por parte de associações que representem interesses empresariais, para as quais a energia elétrica é parte vultosa nos custos totais de produção, mas nem ao menos ser identificada pelo consumidor residencial, dado o hermetismo pelo qual se reveste o processo de formação das tarifas de energia elétrica ou, em outros casos, considerando o amplo espectro de consumidores existentes, prontos para suportar eventuais subsídios ou encargos²⁰⁰, que restarão, portanto, diluídos nas cobranças feitas pelos serviços prestados.

A ANEEL também deu um passo em busca do favorecimento da transparência no SEB, em 2004, ao determinar que as faturas de energia passassem a conter a informação das parcelas devidas pela compra de energia junto aos geradores, pelos encargos setoriais, pelo uso dos sistemas de transmissão, pelo serviço de distribuição prestado pela concessionária

²⁰⁰ Podemos citar para ilustrar essa afirmativa o caso do Encargo de Capacidade Emergencial – ECE cujos valores são significativos, mas, como é rateado por uma grande massa de consumidores, acaba restando tão diluído quanto os questionamentos sobre sua validade, exceto da parte dos grandes consumidores industriais.

local e pelos tributos²⁰¹. Não deixa de ser um começo, embora os percentuais de participação dos encargos setoriais e tributos não reflitam os valores arrecadados em todas as etapas da cadeia produtiva do SEB (geração, transmissão, distribuição e comercialização), mas, tão somente, os incidentes sobre o serviço de distribuição.

Mas as ações do Estado em relação ao SEB podem pecar pela falta de transparência também em momentos outros:

A ELETROBRÁS, o ONS, a ANEEL e o MME estavam cientes, em meados de 1999, de que havia riscos de déficit muito elevados para 2000 e 2001. No entanto, segundo o ONS, houve instruções do MME para que não se divulgasse publicamente as avaliações de risco e severidade, com o objetivo de evitar preocupações exageradas por parte da sociedade (BRASIL, 2001, p.12).

Para reforçar as questões, ora colocadas, lançamos mão de um exemplo colhido no meio das lutas que se processam no Estado em busca da obtenção de benefícios setoriais e novas receitas administrativas: a criação, pela Lei 10.438/2002, da CDE, visando o desenvolvimento energético dos estados, a competitividade da energia produzida por meio de fontes alternativas e a promoção da universalização do serviço de energia elétrica em todo o território. Pela Lei, os recursos da CDE seriam provenientes, dentre outras fontes, de quotas anuais, que a partir de 2003, seriam pagas por todos os consumidores de energia elétrica pelos próximos vinte e cinco anos. Tendo passada despercebida pela sociedade na sua criação, vamos analisar um pouco mais detalhadamente essa nova cobrança, que representa o recolhimento, por meio de quotas, de mais R\$ 2 bilhões anuais junto aos consumidores de energia elétrica no país²⁰².

Inicialmente, a própria Lei 10.438/2002, que criou a CDE, publicada logo após o término do racionamento, se apresentou como uma colcha de retalhos, cobrindo uma extensa variedade de temas, que ia da expansão da oferta de energia elétrica emergencial até a

²⁰¹ Resolução ANEEL 72/2004.

²⁰² Em 2003 a Lei 10.762 colocaria também como função da CDE garantir recursos para atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da subclasse residencial baixa renda.

recomposição tarifária extraordinária, passando pela criação do PROINFA²⁰³, por disposições sobre a universalização do serviço e por alterações relevantes em leis precedentes. Em seu artigo 13, parágrafo 2º, abaixo reproduzido,

§ 2º As quotas a que se refere o § 1º terão valor idêntico àquelas estipuladas para o ano de 2001 mediante aplicação do mecanismo estabelecido no § 1º do art. 11 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, deduzidas em 2003, 2004 e 2005, dos valores a serem recolhidos a título da sistemática de rateio de ônus e vantagens para as usinas termelétricas, situadas nas regiões atendidas pelos sistemas elétricos interligados²⁰⁴

a Lei estabelecia o valor das quotas a serem recolhidas, utilizando uma redação capciosa, que ajudava a encobrir a realidade da criação de um novo encargo setorial, em substituição ao encargo CCC dos sistemas interligados, que estava se extinguindo, a partir de 2003, na razão de 25% ao ano²⁰⁵. Ou seja, na iminência da perda de uma fonte de recursos setoriais, o Estado cuidou para criar uma nova destinação para aquela despesa, que o consumidor já estava programado para pagar e pela qual não sentiria um peso adicional no bolso.

Mas, no presente caso, o Estado foi além, pois, ao determinar que as novas quotas da CDE tivessem por referência a CCC dos sistemas interligados de 2001, encontrou uma forma de alargar as bases do novo encargo setorial, à medida que a CCC de 2001 estava fortemente impactada pelas condições hidrológicas desfavoráveis, que obrigavam as termelétricas do sistema interligado a entrarem em franca operação, com conseqüente subsídio da CCC para suas despesas crescentes com combustível. Comprovando essa afirmativa temos que a CCC dos sistemas interligados, em 1999, era da ordem de R\$ 500 milhões, ao passo que, em 2001, triplicou, batendo na casa dos R\$ 1,6 bilhões²⁰⁶.

Ao se aproveitar do momento de alta da CCC, em 2001, e do seu fim próximo, o Estado não só criou um novo encargo setorial para os próximos 25 anos como arranjou uma forma de

²⁰³ Este programa não guarda correlação com a concessão de descontos para a comercialização de energia proveniente de fontes alternativas, que pode ser entendida como uma outra medida do Estado para atender o mesmo objetivo – incentivar a diversificação da matriz energética.

²⁰⁴ Lei 10.438/2002.

²⁰⁵ Resolução ANEEL 261/1998.

²⁰⁶ Fonte: ANEEL. Relatório de voto do Processo 48500.002938/02-21 sobre a sub-rogação da CCC, aperfeiçoamento da Resolução ANEEL 784/02, Audiência Pública 022/2004.

camuflar uma majoração desses encargos cobrados da sociedade. Assim, o consumidor não foi desonerado dos custos da CCC dos sistemas interligados, mas viu, transferidos e ampliados, os recursos que provia, agora para atender aos objetivos propostos pela CDE.

Nessas últimas páginas nos esmeramos em demonstrar os reflexos a longo prazo, para a sociedade brasileira, derivados de uma utilização do setor elétrico brasileiro como instrumento de implementação de políticas públicas pelos governos que se sucederam no exercício do poder do Estado, na esperança de construir um quadro realista da atual situação dos serviços públicos de energia elétrica.

IV. Conclusões

Compreender o que seja política no sistema econômico mundial de hoje é, pois, compreender o Estado nacional e compreender o Estado nacional no contexto desse sistema é compreender a dinâmica fundamental de uma sociedade.

Martin Carnoy

Ao longo deste estudo, procuramos desenhar um cenário sócio-político-econômico voltado para a contextualização da estratégia estatal de utilização do setor elétrico como instrumento de implementação de políticas públicas, bem como, da complexidade dos reflexos derivados dessa ação do Estado para a sociedade brasileira.

Para tanto, promovemos inicialmente uma leitura das teorias do Estado, discutindo a complementaridade entre este e a sociedade e as formas como o poder é exercido na estrutura social, ressaltando a relevância de um referencial eclético na identificação das políticas públicas implementadas com o concurso do setor elétrico. Nessa linha, analisamos os problemas associados à conformação do processo de elaboração de políticas públicas (sob a ótica do *policy cycle*) em suas etapas de formulação, implementação e avaliação de resultados, bem como a necessidade de uma cultura do setor público voltada para a aprendizagem política, verificando se as medidas aplicadas estão atendendo os interesses primeiros que as orientaram ou se correções de rumo são exigidas.

O processo de elaboração de políticas públicas, por si só, apresenta dificuldades em suas etapas de formulação e implementação, como limitações cognitivas, constrangimentos de tempo e recursos operacionais, imprevisibilidade do ambiente político futuro, comportamento discricionário dos implementadores e influências políticas. Não vemos também, quando passamos para a etapa de avaliação, estudos conclusivos e determinativos do Estado sobre os resultados alcançados com as políticas públicas implementadas por meio do setor elétrico, indicando, por exemplo, a necessidade de revisão de rumos ou os sucessos e insucessos derivados das ações adotadas. Não temos, por exemplo, uma avaliação da complementaridade entre políticas públicas implementadas, ou relatórios de acompanhamento da eficácia das

mesmas, embora, como já vimos, o processo de elaboração de políticas se revista de uma série de dificuldades em suas etapas e deva ser instituído sobre a égide do aprendizado:

Os estudos de avaliação de políticas e programas governamentais permitem que formuladores e implementadores sejam capazes de, objetivamente, tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades objeto da intervenção estatal, identificando e superando pontos de estrangulamento e êxitos dos programas, e, por consequência abrir perspectivas racionais para implementar políticas públicas dotadas de maior capacidade de alcançar os resultados desejados pelos formuladores no plano da operacionalidade dos programas e políticas públicas, em qualquer área de competência do governo (UNICAMP, 1999, p.133).

Na sequência discutimos as especificidades do SEB, que podem afetar o sucesso de quaisquer medidas políticas que venham a ser implementadas com o seu auxílio, em especial: as técnicas (grande extensão do SIN, operação e coordenação integradas), as institucionais (agentes privados e estatais) e as regulatórias (indústria de rede, necessária participação do Estado, regulação *price cap*).

Na busca do entendimento das estratégias estatais recorreremos, também, a uma leitura dos serviços públicos de energia elétrica no Brasil, em mais de um século de evolução, procurando identificar formas e momentos nos quais o Estado havia se utilizado do SEB, em prol da consecução de seus objetivos políticos.

Se nos primórdios do setor a intervenção estatal era restrita, observamos a partir da década de 1930 o início da chamada instrumentalização do SEB, com a regulação e a fiscalização pelo Estado dos serviços de eletricidade, prestados em sua maior parte por concessionárias estrangeiras, restando fortalecidas e direcionadas em busca de um favorecimento das condições para a implantação de um parque industrial voltado à produção de bens substitutivos de importações.

Posteriormente, na década de 1950, em função do gargalo no desenvolvimento sócio-econômico do país, representado pela incapacidade das concessionárias arcarem com as inversões necessárias à expansão e melhoria dos serviços prestados e pela possibilidade de uma crise energética de porte, o Estado tomou as rédeas e passou a propiciar diretamente as

condições necessárias para a evolução do SEB, com a empresa pública ganhando espaços de atuação antes reservados para a empresa privada, evitando assim o fracasso do modelo desenvolvimentista.

Durante os governos militares o SEB, assumindo um perfil quase todo estatal, conheceu uma diversidade expressiva de utilizações políticas de suas potencialidades em condicionar o crescimento sócio-econômico de um país, momento em que foi cooptado no auxílio do fechamento da balança de pagamentos do país (tomada de empréstimos, realização de investimentos imprudentes), na redução de desigualdades regionais (equalização tarifária) e na defesa de interesses do setor produtivo (contenção dos níveis tarifários, aplicação de rateios diferenciados de tributos e custos dos serviços).

O vasto repertório de opções disponíveis ao Estado acabou por promover a inviabilidade econômico-financeira das empresas de energia elétrica, com uma grave crise do SEB que adentrou a década de 1980, evidenciando as limitações dos instrumentos de controle do Estado, a interferência de interesse privados na administração pública e a deterioração das relações entre empresas estaduais, controladas e a ELETROBRÁS (braço do Estado no SEB), com a eclosão de conflitos de natureza financeira e institucional.

O cenário crítico do SEB se somou à conjuntura político-ideológica e às pressões internacionais pela reforma do Estado para dar voz e força aos defensores da solução desestatizante, implementada a partir de 1995, mesmo com os resultados parciais obtidos com as reformas da Lei 8.631/1993 indicando a viabilidade de uma solução que passasse pela convivência entre o setor público e o privado na evolução do SEB.

No governo FHC, o apoio material do SEB foi obtido em fase com a estratégia governamental de reforço às políticas macroeconômicas, voltadas para a estabilidade, lançando mão de alternativas como a formação de superávits primários com recursos das estatais, a venda das empresas do setor em poder do Estado e a criação de um livre mercado

para a energia elétrica. Estas medidas, além de apresentarem problemas em sua conformação, calcados na inobservância das especificidades do SEB e do processo de elaboração de políticas públicas, produziram, como drástico reflexo para a sociedade brasileira, o racionamento de energia no biênio 2001-2002.

O racionamento foi exemplo didático da ausência de planejamento pelo Estado para as ações envolvendo o SEB, dando para a ação estatal um que de amadorismo e falta de racionalidade que só se sustenta, por vezes, por ocorrer favorecida pelo distanciamento cognitivo involuntário dos afetados pelas medidas implementadas. Outrossim, ainda no campo da análise dos problemas estruturais na conformação dessa estratégia, conseguimos visualizar a captura do SEB pelas forças político-sociais, em aproveitamento de suas características de indispensabilidade e universalidade, momento em que passa a ser cada vez mais requisitado na viabilização de políticas sociais e econômicas ou se constituindo em uma fonte arrecadadora de recursos, seja por parte de grupos de pressão setoriais, da atividade parlamentar, do governo federal ou de estados e municípios.

No governo Lula, a utilização das potencialidades do SEB, no reforço da implementação de políticas públicas, foi uma estratégia que ganhou novos instrumentos de ação, como a contenção tarifária por meio da regulação, a aceleração na universalização e a exacerbação do contingenciamento de recursos da ANEEL. Também foi observada a recuperação de espaços para uma intervenção do Estado no setor elétrico brasileiro, revertendo a sinalização do modelo anterior, tendo em vista a não privatização das empresas do grupo ELETROBRÁS, a criação da EPE, o gerenciamento da demanda, a criação de uma reserva conjuntural de energia no SIN, a ação discricionária nos leilões e o reforço da regulação.

Com relação aos reflexos para a sociedade, da estratégia estatal de utilização política do SEB, discutiremos sobre a permanência do risco de não ocorrerem os investimentos

necessários, para garantir o atendimento do crescimento de consumo e a divergência verificada entre as boas intenções iniciais do Estado e os resultados finais alcançados, através das medidas adotadas com viés de contenção inflacionária (adoção do Xa, parcelamento do reposicionamento). Ou ainda, a quebra do marco regulatório, com perdas para a modicidade tarifária e a forma como a responsabilidade por dadas políticas está sendo colocada sobre as costas de fatias da população que, em verdade, não estão muito distantes daquelas que, por força da sua condição sócio-econômica, necessitariam auferir os benefícios (impactos da universalização).

Ao analisar a privatização no Brasil Castelar e Fukasaku (2000, p.15) afirmam que “[...] a privatização limita a liberdade do governo para adotar políticas econômicas intervencionistas, forçando-o a empregar uma estratégia de desenvolvimento mais voltada para o mercado”. Entretanto, observamos que o Estado acabou por encontrar espaços de atuação, mesmo em um mercado regulado, no qual se pretendia apenas uma atuação estatal indireta, que não afetasse o marco regulatório e a atração de investimentos privados. Assim, apesar das mudanças institucionais realizadas, o raio de ação do Estado permanece amplo, não encontrando limitações impostas pela sociedade.

No recorte temporal em estudo, a partir da leitura do *policy cycle*, nos deparamos com a forma como aspectos técnicos e institucionais, representativos das especificidades da exploração dos serviços públicos de eletricidade, ficaram em segundo plano em momentos cruciais do processo de tomada de decisões quanto ao futuro a ser seguido pelo país, com priorização de variáveis de ordem política, econômica e ideológica. Da mesma maneira percebemos como essa estratégia, muitas vezes, se respaldou na falta de transparência e no conhecimento apurado dos meandros institucionais-regulatórios do SEB, favorecendo a consecução dos objetivos pretendidos pelos governos, com o mínimo de questionamentos por

parte daqueles que são chamados a bancar com os recursos necessários, e a captura do SEB por setores interessados em obter, também, o atendimento de suas demandas.

Uma utilização política do setor elétrico, ao longo de anos, contribuiu para que problemas estruturais fossem criados no SEB. Dentre esses, procuramos destacar a elevação da carga tributária e dos encargos setoriais, a permanência e ampliação de uma série de subsídios tarifários nas faturas de energia (refletindo políticas públicas específicas para determinados segmentos econômicos ou sociais), o aumento das tarifas em patamares superiores aos verificados para os demais índices de inflação medidos no país e o número expressivo de consumidores que não conseguem arcar com os custos da energia elétrica em seu uso cotidiano e partem para a clandestinidade do atendimento.

A situação atual é tão crítica e merecedora de todas as atenções da sociedade que, segundo a própria ANEEL, “[...] não se faz demasiado lembrar que, atualmente praticamente mais da metade do total pago pela sociedade brasileira em suas contas de energia corresponda a tributos, subsídios cruzados, taxas e encargos destinados a cumprir políticas públicas, sejam elas setoriais ou simplesmente correspondam a ações típicas da esfera de governo”²⁰⁷. A assertiva da ANEEL é corroborada por análises elaboradas por distribuidoras de energia elétrica, levando em conta os encargos setoriais e tributos presentes em toda a cadeia produtiva do SEB, e não apenas na atividade de distribuição de energia e deve fundamentar posicionamento futuros em prol da mudança quanto à utilização política do setor elétrico brasileiro.

Na *Tabela 12*, seguinte, mostramos, com base em toda a cadeia produtiva do SEB e não apenas parcialmente, como costuma ser demonstrado nas faturas de energia elétrica enviadas

²⁰⁷ Relatório de voto do diretor da ANEEL Paulo B. M. Pedrosa dentro do processo 48500.004606/03-53, que originou a Resolução Normativa ANEEL 077/2004, com a regulamentação dos procedimentos vinculados à redução das tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, para empreendimentos hidroelétricos e aqueles com fonte solar, eólica, biomassa ou cogeração qualificada, com potência instalada menor ou igual a 30.000 kW.

para as residências, como que para cada R\$ 100,00, pagos pelos consumidores da ESCELSA em suas faturas, R\$ 48,67 estão relacionados aos encargos setoriais e tributos que reverterem para o Estado e, em última instância, para as políticas públicas que virá a implementar. Notar que a tabela ainda não reflete os subsídios existentes nos valores pagos e tão somente os encargos e os tributos, levando fidedignidade à afirmação emitida pelo próprio órgão regulador.

TABELA 12
PARTICIPAÇÃO DE TRIBUTOS E ENCARGOS SETORIAIS NAS
FATURAS DE ENERGIA ELÉTRICA DA ESCELSA EM 2005
(VALORES MÉDIOS EM R\$, PARA CADA R\$ 100,00 FATURADOS)

	Geração	Transmissão	Distribuição	Encargos setoriais e tributos diretos
Separação por rubrica	27,67	5,62	35,05	31,66
Custeio real da atividade	23,14	4,28	23,91	-
Encargos setoriais e tributos incidentes na atividade	4,53	1,34	11,14	-
Total de Encargos setoriais e tributos na fatura	Total E.Setoriais + Tributos = 31,66 + 4,53 + 1,34 + 11,14 = <u>R\$ 48,67</u>			

Fonte: Escelsa²⁰⁸.

Por força dos próprios exemplos que a história cuidou de nos mostrar, entendemos ser plenamente justificável e necessária a atuação do Estado na economia, cumprindo atribuições que não poderiam, a contento, serem atendidas pela livre atuação das forças de mercado. Bom exemplo é a intervenção estatal no planejamento do SEB, em função das especificidades dos serviços públicos de energia elétrica, que teria, por exemplo, sido capaz de evitar ou mitigar a tempo os efeitos mais drásticos do racionamento. Da mesma maneira, reputamos como válida uma utilização do SEB na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social pois um país marcado por tantas desigualdades, como é

²⁰⁸ O Conselho de Consumidores da CEMIG preparou o documento *Tarifas de energia elétrica: conhecendo os custos e encargos setoriais*, disponível em <http://www.cemig.com.br/conselho/projetos/tarifas_energia_eletrica.pdf>. Acesso em 20 mai. 2006. Neste documento os valores obtidos, considerando toda a cadeia produtiva do SEB, são muito próximos aos da Escelsa, com R\$ 19,61 para a geração, R\$ 5,92 para a transmissão e R\$ 26,19 para a distribuição, valores líquidos para as atividades, restando R\$ 48,28 alocados para os encargos setoriais e tributos totais.

o Brasil, não poderia se dar o luxo de restringir ferramentas de ação. O que, no entanto, condenamos com veemência é a falta de planejamento e controle com que se reveste a ação estatal.

As políticas públicas implementadas demandam recursos arrecadados por intermédio do SEB fora de um contexto de otimização de resultados ou de respeito com a parcela da sociedade que cumpre com os seus deveres, em função da falta de gerenciamento e fiscalização na sua destinação ou da duplicidade dos efeitos pretendidos ou dos mecanismos vigentes, aspectos não observados no momento em que uma nova política é posta em prática.

A discussão ora colocada, acerca da concessão de benefícios e descontos tarifários, aproveitados de forma pouco racional em função da ineficácia ou inexistência de mecanismos para uma gestão criteriosa dos recursos, nos leva à didática leitura de um relatório feito pelo Tribunal de Contas da União – TCU, em 2005, sobre a investigação da destinação dos recursos arrecadados dos consumidores de energia no país para custear a Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis – CCC dos sistemas isolados.

Em 2004, essa conta atingiu o patamar de R\$ 3,1 bilhões e assumiu papel fundamental para os consumidores beneficiados na Região Norte, por impedir que aumentos tarifários de 100% na média, ou de até 300% em alguns casos, inviabilizassem por completo a prestação dos serviços de eletricidade para essas comunidades. O TCU, esclarecendo que a cessação do benefício não seria insignificante para o restante da população que recolhe o subsídio, à medida que proporcionaria reduções nas tarifas entre 3% e 7%, dependendo da distribuidora, alertou para o fato que:

No tocante à eficácia dos processos gerenciais, constatou-se que, apesar da materialidade dos recursos da CCC, não existe uma fiscalização efetiva da correta aplicação desses recursos. Os valores são repassados às concessionárias mediante a apresentação das notas fiscais. A única checagem feita pela Eletrobrás, gestora da CCC, consiste na análise do formulário de Solicitação de Reembolso em confronto com esses documentos fiscais, não havendo conferência *in loco*. Também não há qualquer controle operacional no sentido de verificar se a geração das usinas é compatível com o consumo do combustível.

Essa falta de fiscalização adquire maior gravidade quando são observados os elevados níveis de perdas

elétricas nos sistemas isolados. Enquanto a média nacional de perda de energia das concessionárias brasileiras é de 15%, a Companhia de Eletricidade do Estado do Amazonas (CEAM) e a Manaus Energia exibem percentuais de 45% e 33%, respectivamente.

A ANEEL e a ELETROBRÁS não imputam qualquer penalidade às concessionárias, nem fazem qualquer comparação paramétrica no sentido de desestimular o desperdício de energia, tendo repassado o ônus dessa omissão integralmente para os consumidores de todo o País. Praticamente, não há incentivos para que as concessionárias gastem de forma eficiente os recursos arrecadados (BRASIL, 2005, p. 358)²⁰⁹.

Na mesma linha, o relatório também se debruçou sobre outro subsídio, o dos consumidores residenciais na subclasse baixa renda, já analisado no âmbito deste estudo e concluiu que:

Os resultados obtidos a partir da análise dos dados de renda e de consumo de uma amostra extraída da Pesquisa sobre Padrões de Vida do IBGE revelaram que a utilização do consumo de energia elétrica como critério de seleção dos consumidores que integram a classe de baixa renda, além de excluir domicílios dessa classe social, faz com que seja incluída entre os beneficiários uma quantidade considerável de domicílios de média e alta renda, o que traduz-se em efeito regressivo: consumidores de baixa renda subsidiando consumidores de renda média ou alta. Para fornecer uma idéia dos valores envolvidos, pode-se citar que, entre abril de 2002 e dezembro de 2003, os subsídios cruzados utilizados para financiar a tarifa de baixa renda foram da ordem de R\$ 1,8 bilhões, em valores correntes (BRASIL, 2005, p. 357).

Os exemplos da falta de cuidado com os recursos canalizados pelo Estado podem ser avaliados em comparação com os impactos dos aumentos tarifários decorrentes, em grande parte, da elevação da carga tributária sobre o SEB, dos encargos setoriais e dos subsídios presentes na estrutura tarifária, que acabam por empurrar contingentes de consumidores para a condição de inadimplentes ou fraudadores do sistema elétrico, premidos pela necessidade primordial de garantir as condições mínimas de produção e vida.

Um outro exemplo, muito interessante a ser analisado como fechamento das discussões mantidas, por abarcá-la em sua totalidade, congrega dois movimentos do Estado obtendo um resultado que se mostra quase surrealista: a forma como é calculada a fatura de energia a ser paga pelos consumidores de baixa renda. Como já discutido, esses consumidores de baixa renda recebem um desconto nos custos do serviço de eletricidade estipulado pelo Estado, que é cobrado dos demais consumidores de cada área de concessão de distribuição de energia. Entretanto, quando ocorre a emissão da fatura, tributos como o ICMS, o PIS/PASEP e a

²⁰⁹ Notar que, calculando por baixo, com os índices de perda indicados, dos R\$ 3,1 bilhões destinados a CCC nada menos que R\$ 1 bilhão simplesmente “desapareceu”.

COFINS são calculados sobre o valor integral dos serviços, valor esse que deveria ser pago pelo consumidor de baixa renda se ele não houvesse o desconto. Nesse caso, a mão do Estado concede um benefício com o boné do usuário do SEB, mas tributa a operação, integralmente, de forma que a benesse não afete suas receitas, acabando por mitigar os efeitos sócio-econômicos positivos da concepção original.

A sociedade brasileira não comporta mais situações como as descritas nesse documento. Tomando por base o resultado do fim da equalização tarifária, temos no país a aplicação de diferentes níveis tarifários, variando por exemplo, das mais elevadas ENERSUL (0,41915 R\$/kWh) e CEMIG (0,40671 R\$/kWh), para a mais baixa, Companhia Energética de Roraima - CER (0,24722 R\$/kWh), ou seja, uma variação de 70% (setenta por cento) entre as regiões do país²¹⁰. Esses níveis tarifários diferentes refletem, dentre outros fatores, o patamar de investimentos que as distribuidoras tiveram que arcar para levar o serviço prestado até as metas de qualidade e de universalização estipuladas pela ANEEL e as próprias especificidades da área de concessão, como a densidade do consumo, a topografia e o estágio de urbanização.

Embora seja possível assumir que, com a realização dos leilões, as tarifas teriam um sinal regulatório de convergência (já que um item de custo relevante para as empresas, a energia comprada, passaria a ser o resultado da contratação feita pelo *pool* de distribuidoras a um preço comum para todas), as diferenças tarifárias permanecerão, sofrendo ainda a pressão da alocação dos custos com a redução dos prazos para a universalização dos serviços de eletricidade.

Se políticas mal articuladas²¹¹, desconhecedoras das especificidades do SEB, se somarem aos efeitos dessa diferenciação tarifária existente, o país corre o risco de produzir,

²¹⁰ Tarifas residenciais médias vigentes em maio de 2006. Fonte: ANEEL.

²¹¹ Como o caso da política de oferta de descontos na TUSD para a comercialização de energia de fontes alternativas.

inadvertidamente, regiões cujos preços pelo acesso aos serviços de distribuição de energia tornarão inviáveis a instalação de novos investimentos industriais ou comerciais, condenando essas áreas a uma baixa taxa de desenvolvimento regional e alimentando um círculo vicioso, o que estimularia a criação de novas e corretivas políticas.

Ressalva-se que no setor elétrico, diferentemente do que pode ser observado para outros setores da economia, o aumento da demanda por eletricidade não significa, necessariamente, redução de custos por causa da escala. Os novos investimentos, que deverão ser feitos para atender a esse aumento, se darão a partir de novos empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia, que envolvem custos cada vez mais altos, à medida que as soluções mais econômicas já foram implementadas. Apesar de todas as mudanças já realizadas e as políticas implementadas, permanecem as incertezas quanto à capacidade do setor elétrico em atrair os investimentos necessários ao atendimento da expansão do consumo em médio prazo, com risco de repetição do racionamento de energia observado no Brasil em período recente.

Ainda que o perfil traçado ao longo deste estudo se mostre por vezes sombrio, é inegável o potencial da sociedade brasileira em produzir alternativas para os problemas estruturais, identificados na estratégia de utilização do SEB, como instrumento de implementação de políticas públicas, pelo Estado e, conseqüentemente, para os reflexos negativos que produz.

Existem instituições voltadas para o setor elétrico - como conselhos e associações de consumidores e de classe, organizações não governamentais - capazes de veicular e defender os interesses de todos os estratos da sociedade, inclusive daqueles que se encontram à margem cultural, econômica e social, sem qualquer tipo de representação política. Mas, o que se nota, é que elas precisam ser refuncionalizadas para atingir, com êxito, esse objetivo, já que os fluxos de comunicação que originam têm que passar pelas eclusas dos procedimentos democráticos do Estado de direito para poderem exercer alguma influência sobre o legislativo,

os tribunais e a administração pública, que configuram o centro do poder político (HABERMAS, 1997).

Foi possível observar no país, ao longo do tempo em que este trabalho foi elaborado, diversas manifestações em prol da renovação das práticas políticas e da redução dos tributos, dos encargos setoriais e dos subsídios tarifários no setor elétrico sem que seja possível asseverar que êxitos foram obtidos, no que pese o fato de não existir uma coordenação entre essas ações.

As pretensões ora discutidas, para que possam ocupar um papel decisivo nas lutas que se originam, em torno das potencialidades de exploração política do SEB, precisam se respaldar também na decisiva colaboração das próprias empresas prestadoras dos serviços, que reproduzem as demandas do Estado. São essas empresas que têm capilaridade com os consumidores finais de energia e entidades representativas, podendo utilizá-la no esclarecimento das questões relevantes do setor, em prol de uma distribuição mais justa de direitos e deveres.

Além de ações diretas nos movimentos e associações civis (palestras, cursos) as concessionárias de distribuição de energia devem defender a utilização da própria fatura de serviços (democrática que é, pois alcança a todos e com algum espaço para informação) para reforçar o processo de esclarecimento, para além do que hoje já se propõe²¹². A fatura de energia, instrumento último pelo qual o Estado se faz presente no SEB, pode passar a conter, por exemplo, uma indicação mais ampla quanto à destinação de cada real arrecadado, dos subsídios que são concedidos e dos tributos e encargos setoriais presentes em toda a cadeia do setor e não apenas na atividade de distribuição de energia. Procedimentos como este é que

²¹² Vemos em (HABERMAS, 2003) como a imprensa, em seus primórdios, dado o seu potencial de informar, foi de certa forma assumida pelos governantes para atender os interesses da administração mas, em um segundo movimento, se voltou contra os próprios, com as pessoas utilizando os jornais para emitir suas opiniões individuais contra o poder.

podem levar mais pessoas a se informarem e procurarem formas de organizar a manifestação de seu descontentamento, em prol da busca de soluções pragmáticas.

Outro passo nessa luta, contra a utilização do setor de forma inadequada pelo Estado, é certamente a blindagem do SEB contra novas incursões do setor público em busca de recursos que permitam a viabilização de mais programas sócio-econômicos. Defende-se, portanto, em uma primeira orquestração, a necessidade de publicação de instrumentos legais, aprovados pelas esferas da democracia participativa, que determinem o impedimento legal contra novas adições, mantendo em forma e intensidade os atuais tributos, encargos setoriais e subsídios incidentes sobre o SEB.

Tal medida, se conquistada, viabilizaria, já em um segundo momento, o correto dimensionamento dos tributos, subsídios e encargos, com a possibilidade de composição de uma cobrança única incidindo sobre os serviços públicos de energia elétrica, englobando a parcela da receita destinada aos programas estatais. Unificando procedimentos, formas de cobrança e destinação, é possível aumentar a eficiência e a transparência do processo como um todo para a sociedade, favorecendo ainda, mecanismos de controle, de fiscalização e de otimização do emprego dos recursos apurados, quiçá produzindo resultados muito mais expressivos do que os atuais, com menos recursos. Da mesma forma que instrumentos de eficiência e produtividade são postos pelo Estado, para nortear a ação das empresas do setor elétrico brasileiro, a sociedade precisa descobrir formas de estabelecer mecanismos similares para circunscrever a ação do Estado.

A implantação das etapas anteriores certamente permitiria uma redução dos encargos setoriais, tributos e subsídios tarifários, como consequência natural da introdução de melhores mecanismos de gerenciamento e da unificação desses itens em uma componente única nas tarifas, eliminando ineficiências e duplicidades de arrecadação/alocação de recursos. Além disso, em um terceiro momento, seria possível fixar para o SEB uma programação de redução

gradual da carga estatal, para que os valores pagos pelos usuários dos serviços públicos de eletricidade possam, ano após ano (trajetória decrescente), terem a incumbência maior de realmente custear esses serviços. Se hoje, como afirma a ANEEL, mais de 50% dos valores pagos estão voltados para encargos setoriais, tributos e subsídios, é gritante a necessidade de trazer esse patamar para níveis mais racionais, coerentes com o caráter duplo da eletricidade - insumo indispensável para o setor produtivo e serviço público essencial.

Embora as idéias ora apresentadas possam ser criticadas por conterem um forte componente utópico, seria possível reunir no caso brasileiro o ferramental necessário para sugerir a efetiva revisão do modelo de atuação estatal vigente, pois contamos com estruturas e potencialidades que podem ser exploradas, como a capacidade de levar ao tecido social a publicidade sobre os reflexos da ação do Estado, instituições da sociedade que podem ser refuncionalizadas para uma atuação mais ativa e procedimentos democráticos que podem ser usados para nortear a instalação de uma legislação baseada em uma razão manifesta na opinião pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.

ABREU, Yolanda V. de. **A reestruturação do setor elétrico brasileiro: questões e perspectivas**. 1999. Dissertação (Mestrado em Energia) - Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

AFONSO, José R. R. e MEIRELLES, Beatriz B. **Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados**. Campinas: UNICAMP, 2006. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 61.

ÁLVARES, Walter T. **Curso de direito da energia**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

AMCHAM. **A utilização da tarifa de energia elétrica como fonte arrecadadora de tributos**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.cbiee.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

ANEEL. **ANEEL 7 anos: principais realizações e desafios**. Brasília: ANEEL, 2004.

_____. **Tarifas de fornecimento de energia elétrica**. Cadernos Temáticos ANEEL; 4. Brasília: ANEEL, 2005.

ARAGÃO, Alexandre S. de. Considerações sobre o contingenciamento das agências reguladoras. In: **Regulação Brasil**. Associação Brasileira das Agências de Regulação – ABAR – v.1, n.1, 2005. Porto Alegre: ABAR, 2005.

ARAGÃO, Lúcia. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

ARAÚJO, Braz J. de. Intervenção econômica do Estado e a democracia. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.

ARAÚJO JÚNIOR, José T. **Regulação e Concorrência em Setores de Infra-estrutura**. XVII Fórum Nacional. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, 2005. Disponível em <<http://www.ecostrat.net/joset.html>>. Acesso em: 22 abr. 2006.

BANDEIRA, Fausto de P. M. **Avaliação do preço de energia elétrica para o consumidor direto brasileiro**. Brasília: Assembléia Legislativa, 2003.

BELLUZZO, Luiz G.; CARNEIRO, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. In: **Boletim quadrimestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP**. Campinas, set. dez. 2003. Disponível em: <http://www.econ.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim2/Introducao.pdf>. Acesso em: 17 set. 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BNDES. **Privatização no Brasil**. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/Priv.Gov.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2006.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOCAYUVA, Pedro C. C. e VEIGA, Sandra M. (Orgs.). **Afinal que país é este?** 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

BRASIL. Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica. **O desequilíbrio entre oferta e demanda de energia**. Brasília: MME, 2001.

BRASIL, Constituição (1998). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. DNAEE. **Nova tarifa de energia elétrica**: metodologia e aplicação. Brasília: DNAEE, 1985.

BRASIL. MME. **Proposta de modelo institucional do setor elétrico**. Brasília: MME, 2003. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 6 out. 2003.

_____. **Índice de reajuste dos contratos de energia**. Brasília: MME, 2005. Nota à Imprensa de 11 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 6 mai. 2006.

BRASIL. EPE. **Consolidação do Mercado de Energia Elétrica e da Economia 2005**. Brasília: EPE, 2006.

_____. **Plano decenal de expansão de energia elétrica**: 2006-2015. Brasília: EPE, 2006. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República**. Brasília: TCU, 2005. Disponível em: <<http://www.contapublicas.gov.br/download>>. Acesso em: 6 mai. 2006.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

CARNEIRO, Daniel A. **Tributos e encargos do setor elétrico brasileiro**. Curitiba: Juruá Editora, 2001.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 11. ed. Campinas: Papirus, 2005.

CARVALHO, Joaquim F. de. O setor elétrico e o dilema espaço público *versus* espaço privado. In: SAUER, Ildo L. et al. **A reconstrução do setor elétrico brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CEGALLA, Domingos P. **Novíssima gramática**. 24. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1984.

CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.

_____. **A Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

CODATO, Adriano N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: HUCITEC/Ed. UFPR, 1997.

DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002.

DAIN, Sulamis. Empresa estatal e política econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: HUCITEC-CEBRAP, 1977.

DALLARI, Dalmo de A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DELGADO, Marco A. P. **A Expansão da Oferta de Energia Elétrica pela Racionalidade do Mercado Competitivo e a Promessa da Modicidade Tarifária**. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) - COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

ERBER, Pietro. Privatização e expansão do setor elétrico. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 18 maio 1998.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Carlos K. L. Privatização do setor elétrico no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (Orgs.). **A privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**. Brasília: IPEA, 2000.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GONÇALVES JUNIOR, Dorival. **Reestruturação do setor elétrico brasileiro: estratégia**

de retomada da taxa de lucro do capital? 2002. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Energia) - Programa Interunidades de Pós-graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBSBAWM, Eric. **Da revolução industrial ao imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. **Era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Cia. Letras, 1995.

IANNI, Octavio. O Estado-Nação na época da globalização. Rio de Janeiro: UFF, 1999. **Econômica**. Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. v. 1. n.1. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/v1n1/octavio.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2006.

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LACOUTURE, Jean. A história imediata. In: LE GOFF, Jacques (Org.). **A história nova**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LE GOFF, Jacques (Org.). **A história nova**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LEITE, Antônio D. **A energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Carlos. Energia, vetor fundamental de desenvolvimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 set. 2005. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/285/primeirocaderno/opiniaio/Energia+vetor+fundamental+do+desenvolvimento+,carlos%20lessa,,58,3299218.html>>. Acesso em: 12 de jun. 2006.

LIMA, José L. **Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica: do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934-1984)**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1995.

LORENZO, Helena C. de. **O setor elétrico brasileiro: reavaliando o passado e discutindo o futuro**. Araraquara: UNIARA, 2002. Disponível em <http://www.elektrobras.gov.Br/IN_Noticias_Biblioteca/setoreletrico.asp>. Acesso em: 12 out. 2004.

MARQUES NETO, Floriano de A. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MEDEIROS, Antônio C. e BRANDIÃO JÚNIOR, Hugo. **Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas**. Vitória: UFES, 1988.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MONTEIRO, Jorge V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1978.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Adelson; PINTO JUNIOR, H. Q. (Orgs.). **Financiamento do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PAIXÃO, Lindolfo E. **Memórias do projeto RE-SEB**: A história da concepção da nova ordem institucional do setor elétrico brasileiro. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1999.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Diretrizes e linha de ação para o setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: PT, 2002. Disponível em <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 06 out. 2003.

PIMENTA, Paulo R. L. **Contribuições de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Dialética, 2002.

PINHEIRO, Armando C.; GIAMBAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização. In: PINHEIRO, Armando C. e FUKASAKU, Kiichiro (Orgs.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2000.

PIRES, Jose C. L.; GIAMBIAGI, Fábio e SALES, André F. **As perspectivas do setor elétrico após o racionamento**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.2, n.18, p. 163-204, dez 2002.

POULANTZAS, Nicos (Org.). **A crise do Estado**. Lisboa: Moraes Editores, 1978.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Impacto da carga tributária sobre o setor elétrico brasileiro**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.cbiee.com.br/archives/files/EstudoTributos_PWCoopers.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2006.

REIS, Elisa P. **Política e políticas públicas na transição democrática**. In MOURA, Alexandrina S. (org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais e Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

RÉMOND, René. **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Luiz C. M. **O casamento das elétricas capixabas**: um estudo da história da Escelsa Espírito Santo Centrais Elétricas S/A 1951-1968. Tese (Doutorado em História) –

Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

ROCHA, Kátia; BRAGANÇA, Gabriel F.; CAMACHO, Fernando. **Remuneração de capital das distribuidoras de energia elétrica**: uma análise comparativa. Texto para Discussão nº 1.153. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

ROSA, Luiz P.; TOLMASQUIM, Maurício. T.; PIRES, José C. L. **A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

ROSA, Luiz P. **Participação privada na expansão do setor elétrico ou venda de empresas públicas?** 2. ed. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2001.

ROSAVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora UFG, 1997.

RUA, Maria das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria G. e CARVALHO, Maria I. V. (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 2002.

SADER, Emir. **A vingança da História**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SALLUM JÚNIOR, Basílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, mercado e democracia - política e economia comparadas**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SAUER, Ildo L. Energia elétrica no Brasil contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas. In: BRANCO, A .M. **Política energética e crise de desenvolvimento: a antevisão de Catullo Branco**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SEVCENKO, Nicolau. A capital irradiante: técnica, ritmos e ritos do Rio. In: **História da vida privada no Brasil**. SEVCENKO, Nicolau (Org.). Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SILVA, Pedro L. B. e MELO, Marcus A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: UNICAMP, 2000. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

SOUZA, Paulo R. C. de. **Evolução da indústria de energia elétrica brasileira sob mudanças no ambiente de negócios: um enfoque institucionalista**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

TAVARES, Maurício L. **Análise e evolução da tarifa social de energia elétrica no Brasil, 1985/2002**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, 2003.

TENDÊNCIAS CONSULTORIA INTEGRADA. **Setor elétrico brasileiro: cenários de**

crescimento e requisitos para a retomada de investimentos. São Paulo: CBIEE, 2003.

TOLMASQUIM, Maurício T.; OLIVEIRA, Ricardo G. e CAMPOS, Adriana F. **As empresas do setor elétrico brasileiro – estratégias e performance.** Rio de Janeiro: CENERGIA, 2002.

UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários.** Campinas: NEPP, 1992. Disponível em:<<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/sala5407.pdf>>. Acesso em: 8 mai. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. Guia para **normalização de referências: NBR 6023:2002.** 2 ed. Vitória: A Biblioteca, 2002.

_____. **Normalização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos: guia para alunos, professores e pesquisadores da UFES.** 6 ed. Vitória: A Biblioteca, 2002.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico:** o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIEIRA, José P. **Energia elétrica como antimercadoria e sua metamorfose no Brasil: a reestruturação do setor e as revisões tarifárias.** 2005. Tese (Doutorado em Energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo – em busca da reconstrução do mundo.** Petrópolis: Vozes, 2002.

ANEXO - GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS UTILIZADOS ²¹³

Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL:

Autarquia em regime especial, vinculada ao MME, criada pela Lei 9.427/1996. Tem como atribuições: regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica, atendendo reclamações de agentes e consumidores com equilíbrio entre as partes e em benefício da sociedade; mediar os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores; conceder, permitir e autorizar instalações e serviços de energia; garantir tarifas justas; zelar pela qualidade do serviço; exigir investimentos; estimular a competição entre os operadores e assegurar a universalização dos serviços.

Ambiente de Contratação Livre - ACL:

O segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, objeto de contratos bilaterais livremente negociados, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos.

Ambiente de Contratação Regulada - ACR:

O segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos em lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos.

Autoprodutor de energia elétrica:

É a pessoa física ou jurídica ou empresas reunidas em consórcio que recebem concessão ou autorização para produzir energia elétrica destinada ao seu uso exclusivo.

Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE:

Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atua sob autorização do Poder Concedente e regulação e fiscalização da ANEEL, com a finalidade de viabilizar as operações de compra e venda de energia elétrica entre os Agentes da CCEE, restritas ao SIN, cuja criação foi autorizada nos termos do artigo 4º da Lei 10.848/2004 e do Decreto 5.177/2004.

Classes e subclasses de consumo:

Para efeito de aplicação das tarifas de energia elétrica, os consumidores são identificados por classes e subclasses de consumo. São elas:

Residencial – na qual se enquadram, também, os consumidores residenciais de baixa renda cuja tarifa é estabelecida de acordo com critérios específicos;

²¹³ Quando não houver indicação específica, o verbete utilizado nesse glossário é uma reprodução de conceituação obtida junto ao sítio da ANEEL na internet (<<http://www.aneel.gov.br>>).

Industrial – na qual se enquadram as unidades consumidoras que desenvolvem atividade industrial, inclusive o transporte de matéria prima, insumo ou produto resultante do seu processamento;

Comercial, Serviços e Outras Atividades – na qual se enquadram os serviços de transporte, comunicação e telecomunicação e outros afins;

Rural – na qual se enquadram as atividades de agropecuária, cooperativa de eletrificação rural, indústria rural, coletividade rural e serviço público de irrigação rural;

Poder Público – na qual se enquadram as atividades dos Poderes Públicos: Federal, Estadual ou Distrital e Municipal;

Iluminação Pública – na qual se enquadra a iluminação de ruas, praças, jardins, estradas e outros logradouros de domínio público de uso comum e livre acesso, de responsabilidade de pessoa jurídica de direito público;

Serviço Público – na qual se enquadram os serviços de água, esgoto e saneamento; e

Consumo Próprio – que se refere ao fornecimento destinado ao consumo de energia elétrica da própria empresa de distribuição.

Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE:

Empresa pública vinculada ao MME, com criação autorizada pela Medida Provisória 2.209 e regulamentada pelo Decreto 3.900, ambos de 2001. Tem por objetivo a aquisição, o arrendamento e a alienação de bens e direitos, a celebração de contratos e a prática de atos destinados à viabilização do aumento da capacidade de geração e da oferta de energia elétrica de qualquer fonte em curto prazo e à superação da crise de energia elétrica e ao reequilíbrio de oferta e demanda de energia elétrica.

Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico - CMSE:

Criado pelo artigo 14 da Lei 10.848/2004 e constituído pelo Decreto 5.175/2004, no âmbito do MME e sob sua coordenação direta, com a função precípua de acompanhar e avaliar permanentemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional. O CMSE, presidido pelo Ministro de Minas e Energia, é composto por quatro representantes do MME e pelos titulares da ANEEL, CCEE, EPE, ONS e da Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos - CFURH:

A CFURH é um ressarcimento pela ocupação de áreas por usinas hidrelétricas e um pagamento pelo uso da água na geração de energia. Corresponde a 6,75% do valor da energia gerada.

Esse valor é pago pelos concessionários de geração de energia, sendo 6% destinados aos Estados, Municípios e Distrito Federal que são atingidos pelas águas represadas ou que abrigam as instalações de usinas hidrelétricas com potência superior à 30MW e, também, a órgãos da administração pública da União. O percentual restante (0,75%) é destinado ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e constitui pagamento pelo uso da água.

Conselho Nacional de Política Energética - CNPE:

O CNPE é um órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação de políticas nacionais e medidas específicas para o setor energético, criado pela Lei 9.478/1997 e regulamentado pelo Decreto 3.520/2000. É composto pelo Ministro de Minas e Energia (que o preside), pelos Ministros da Ciência e Tecnologia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Meio Ambiente; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Casa Civil; por representantes dos estados e do Distrito Federal; um cidadão brasileiro especialista em matéria de energia; e um representante de universidade brasileira, especialista em matéria de energia. Para o exercício de suas atribuições, o CNPE conta com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético. Com a publicação do Decreto 5.793/2006, passaram a fazer parte do CNPE o Ministro de Estado da Integração Nacional e o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Consumidor:

Pessoa física ou jurídica, ou comunhão de fato ou de direito, legalmente representada, que solicitar à concessionária o fornecimento de energia elétrica e assumir a responsabilidade pelo pagamento das faturas e pelas demais obrigações fixadas nas normas e regulamentos da ANEEL, assim vinculando-se aos contratos de fornecimento, de uso e de conexão ou de adesão, conforme cada caso, nos termos do inciso III, artigo 2º, da Resolução 456/2000.

Consumidor de baixa-renda:

Com base na legislação em vigor, todos os consumidores residenciais com consumo mensal inferior a 80 kWh, ou aqueles cujo consumo esteja situado entre 80 e 220 kWh/mês e que comprovem inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, fazem jus ao benefício da subvenção econômica da Subclasse Residencial Baixa Renda.

A tarifa social de baixa renda sofre descontos escalonados do acordo com o consumo em relação à tarifa da classe residencial (B1): aos primeiros 30 kWh é aplicada tarifa com 65% de desconto em relação à tarifa aplicada a uma unidade consumidora residencial. Dos 31 kWh consumidos, até o limite de 100 kWh, é aplicada tarifa com 40% de desconto. Finalmente, de 101 kWh até o Limite Regional, é aplicado desconto de 10%.

Define-se Limite Regional como sendo o consumo máximo para o qual poderá ser aplicado o desconto na tarifa, sendo que tal limite é estabelecido por concessionária, e os valores que excederem serão faturados pela tarifa plena (B1) aplicada às unidades residenciais.

Consumidor Especial²¹⁴:

Consumidor, ou conjunto de consumidores reunidos por comunhão de interesses de fato ou de direito cuja carga seja maior ou igual a 500 kW, independentemente dos prazos de carência constante do artigo 15 da Lei 9.074/1995, e que podem comercializar energia elétrica com titulares de autorização de aproveitamento de potencial hidráulico com características de pequena central hidrelétrica, fontes eólica, biomassa ou solar, destinado à produção independente ou autoprodução de energia elétrica, nos termos do artigo 26 da Lei 9.427/1996,

²¹⁴ Redação do item dada pelo autor.

alterada pelas Leis 9.648/1998, 10.438/2002, 10.762/2003 e 10.848/2004.

Consumidor Livre:

É aquele que, atendido em qualquer tensão, tenha exercido a opção de compra de energia elétrica junto a outro fornecedor, conforme as condições previstas nos artigos 15 e 16 da Lei 9.074/1995.

Conta de Consumo de Combustíveis - CCC²¹⁵:

Refere-se ao encargo setorial, criado pelo Decreto 73.102/1973, que é pago por todas as empresas de distribuição de energia elétrica para cobrir os custos anuais da geração termelétrica eventualmente produzida no país. A geração termelétrica apresenta custos superiores à geração hidroelétrica, na medida em que requer a utilização de combustíveis, como óleo combustível, óleo diesel, gás natural e carvão. A geração termelétrica se faz necessária nas regiões do país localizadas fora da área de atendimento pelo SIN, nos denominados sistemas isolados, ou quando as condições de geração de energia hidroelétrica são insuficientes para o atendimento ao mercado.

Os custos da geração termelétrica são rateados por todos os consumidores do país, mediante a fixação de valores anuais para cada concessionária de distribuição, em função do seu mercado e podem variar em função da necessidade maior ou menor do uso das usinas termelétricas.

A Lei 9.648/1998 e a Resolução ANEEL 261/1998, estabeleceram a extinção do benefício da sistemática de rateio de ônus e vantagens decorrentes do consumo de combustíveis fósseis para a geração de energia elétrica nos sistemas elétricos interligados (redução gradual de 25% ao ano, a partir de 2003). Pela Lei 10.438/2002 o governo decidiu manter até 2018 a sistemática de rateio do custo de consumo de combustíveis para os sistemas isolados.

Conta de Desenvolvimento Energético - CDE:

Refere-se a um encargo setorial, estabelecido em lei, e pago pelas empresas de distribuição, cujo valor anual é fixado pela ANEEL com a finalidade de prover recursos para o desenvolvimento energético dos estados, para viabilizar a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólicas (vento), pequenas usinas hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nas áreas atendidas pelos sistemas elétricos interligados, e levar o serviço de energia elétrica a todos os consumidores do território nacional (universalização).

Contrato de Concessão:

Instrumento legal celebrado entre a ANEEL e o concessionário, formalizador da concessão, e que contém cláusulas essenciais, entre outras as relativas ao objeto, área e prazo; modo, forma e condições de prestação do serviço; critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço; ao prazo do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e revisão das tarifas; aos direitos, garantias e obrigações do Poder Concedente e da Concessionária; aos direitos e deveres do usuário para obtenção e utilização do serviço; aos casos de extinção da concessão, à forma de fiscalização das instalações e dos equipamentos;

²¹⁵ Redação do item dada pelo autor.

às penalidades contratuais e administrativas; aos bens reversíveis; aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso; à obrigatoriedade de prestação de contas da concessionária ao Poder Concedente; à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária; do foro e ao modo amigável de solução de divergências contratuais.

Contribuição para Iluminação Pública - CIP:

Contribuição fixada por municípios e pelo Distrito Federal, nos termos da Emenda Constitucional 39/2002, para custear o serviço de iluminação pública, cujo valor é informado em destaque na conta de luz. A iluminação pública é o serviço que tem por objetivo prover de luz, ou claridade artificial, os logradouros públicos no período noturno ou nos escurecimentos diurnos ocasionais, inclusive aqueles que necessitam de iluminação permanente no período diurno.

Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS:

A COFINS foi instituída pela Lei Complementar 70/1991 e se destina a financiar as despesas das áreas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL²¹⁶:

Foi instituída pela Lei 7.689/1988 e tem como finalidade financiar diretamente a seguridade social. Possui como base de cálculo o valor do resultado do exercício, antes do IRPJ, com os devidos ajustes legais, sendo sua alíquota de 8%.

Diferença de preços entre submercados:

Conforme dispõe o artigo 28 do Decreto 5.163/2004, as regras de comercialização prevêm mecanismos específicos para o rateio dos riscos financeiros decorrentes de diferenças de preços entre submercados, eventualmente impostos aos agentes de distribuição que celebrarem Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado – CCEAR na modalidade de quantidade de energia. Na falta de cobertura integral dos dispêndios decorrentes dos riscos financeiros referidos fica assegurado o repasse das sobras aos consumidores finais dos agentes de distribuição.

Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – DEC: Intervalo de tempo que, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado ocorreu descontinuidade da distribuição de energia elétrica.

Eficiência Energética²¹⁷:

Pela Lei 9.991/2000 as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, vinte e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida em programas de eficiência

²¹⁶ Redação do item dada pelo autor.

²¹⁷ Fonte: Lei 9.991/2000.

energética no uso final.

Até 31 de dezembro de 2005 o percentual mínimo foi de cinquenta centésimos por cento.

Empresa de Pesquisa Energética – EPE:

Empresa pública federal, vinculada ao MME, criada pelo Decreto 5.184/2004 com base no disposto na Lei 10.847/2004. A EPE tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial - EAEE²¹⁸:

Encargo instituído pela Lei 10.438/02. As usinas térmicas emergenciais, contratadas pela CBEE no período pós-acionamento para ficarem de *stand-by*, se tivessem que entrar em operação em caso de risco de falta de energia para o suprimento da demanda, fariam jus ao recebimento do EAEE, pago por todos os consumidores de energia elétrica, exceto os residenciais com consumo mensal abaixo de 350 kWh e os rurais com consumo mensal inferior a 700 kWh..

Encargo de Capacidade Emergencial - ECE²¹⁹:

Encargo instituído pela Lei 10.438/02 com o objetivo de evitar eventual risco de desabastecimento de energia, destinado a cobrir o custo de contratação de usinas termelétricas emergenciais instaladas no país, pago por todos os consumidores do SIN, com exceção dos classificados como baixa renda.

Sua cobrança foi iniciada em fevereiro de 2002 e encerrada em 2005, conforme estabelecido pela Resolução Normativa ANEEL 204/2005. Seu valor era informado em destaque na conta de luz. Se o EAEE era pago apenas no caso da operação das usinas emergenciais, o ECE tinha o caráter de um aluguel por disponibilidade.

Encargo de Serviço do Sistema – ESS²²⁰:

Valores repassados para os consumidores de energia a título de cobertura dos custos dos serviços que um dado agente do SEB presta aos usuários do SIN. Dentre esses serviços estão os decorrentes da geração despachada independentemente da ordem de mérito, das restrições de transmissão dentro de cada submercado, da reserva de potência operativa disponibilizada pelos geradores para a regulação da frequência do sistema e sua capacidade de partida autônoma, da reserva de capacidade disponibilizada pelos geradores, da operação dos geradores como compensadores síncronos, da regulação da tensão e dos esquemas de corte de geração e alívio de cargas.

Encargos sociais²²¹:

Os encargos aplicados sobre os salários nominais considerados de maneira a cumprir

²¹⁸ Fonte: CBEE.

²¹⁹ Fonte: CBEE.

²²⁰ Redação do item dada pelo autor.

²²¹ Redação do item dada pelo autor.

integralmente a legislação vigente e repassados para as tarifas dos consumidores finais enquanto custos das prestadoras de serviços (FGTS, INSS, verbas rescisórias, 13º salário).

Equivalente Hidráulico:

A Lei 8.631/1993 estendeu o rateio do custo de consumo de combustíveis para a geração de energia elétrica nos sistemas isolados a todos as distribuidoras. Isso porque a CCC somente reembolsa os dispêndios com combustíveis que excedam o custo da energia hidráulica equivalente à geração térmica. Assim, o equivalente hidráulico pode ser entendido como o custo da energia da geração térmica, caso a produção se dê por meio da geração hidráulica.

Nesse sentido, a ANEEL publica anualmente o valor da Tarifa de Energia Hidráulica Equivalente – TEH, a qual, aplicada sobre o montante de geração térmica dos sistemas isolados, resulta no valor a ser deduzido das despesas a serem cobertas pela CCC. Esse encargo é reconhecido somente às concessionárias que têm geração térmica e que pertencem ao sistema isolado.

Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora – FEC:

Número de interrupções ocorridas, em média, no período de observação, em cada unidade consumidora do conjunto considerado.

Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ²²²:

O Decreto 3.000/1999, que regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, estabelece que titulares de disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza, inclusive rendimentos e ganhos de capital, são contribuintes do imposto de renda, sem distinção da nacionalidade, sexo, idade, estado civil ou profissão (Lei 4.506/1964, Lei 5.172/1966 e Lei 8.383/1991).

O IRPJ é pago pelas pessoas jurídicas sobre seu lucro líquido do exercício ajustado por adições, exclusões e outras compensações legais com uma alíquota única de 15% e adicional de 10%, sobre a parcela que exceder a base mensal de R\$ 20.000,00. Pode ser pago também sobre o lucro presumido, forma simplificada que desobriga a manutenção de escrituração contábil, com um percentual de 8%, mas, que pode variar dependendo da atividade (Lei 9.249/1995). Ou ainda, se aplica a cobrança pelo lucro arbitrado, representando um acréscimo de 20% sobre o lucro presumido.

Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS:

Tributo de competência estadual, com alíquotas que variam de estado para estado e que não integra o valor informado da tarifa, constituindo lançamento em separado na fatura.

Linhas de transmissão²²³:

São equipamentos elétricos utilizados para o transporte de energia elétrica entre os centros geradores e as subestações dos centros consumidores.

²²² Fonte: Decreto 3.000/1999 e (CARNEIRO, 2001, p.54).

²²³ Redação do item dada pelo autor.

Operam em altas tensões, superiores ou iguais a 230 kV e compõem a chamada Rede Básica.

Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE²²⁴:

Ambiente virtual (sem personalidade jurídica), auto-regulado pelos próprios agentes do SEB a partir da assinatura de um contrato de adesão multilateral, chamado Acordo de Mercado. Foi criado pela Lei 9.648/1998 para ser o ambiente onde se processaria a contabilização e a liquidação centralizada das operações envolvendo a compra e a venda de energia elétrica dentro do novo modelo proposto para o setor.

O braço operacional do MAE, nos seus primeiros anos de funcionamento, era a Administradora de Serviços do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - ASMAE, uma sociedade civil de direito privado, autorizada pela ANEEL e que, no bojo das medidas de correção dos rumos do SEB, após o racionamento, teve sua denominação igualada ao nome do próprio Mercado Atacadista.

Dessa forma, o MAE, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que atuava sob autorização, regulação e fiscalização da ANEEL, foi criada na forma da Lei 10.433/2002 e permaneceu funcionando, como braço operacional do Mercado Atacadista, até a sua substituição em 2004 pela atual CCEE, conforme a Lei 10.848/2004.

Ministério de Minas e Energia – MME:

O MME foi criado em 1960, pela Lei 3.782/1960. Anteriormente, os assuntos de minas e energia eram de competência do Ministério da Agricultura. Em 1990, a Lei 8.028 extinguiu o MME e transferiu suas atribuições ao Ministério da Infra-Estrutura, criado pela mesma lei, que também passou a ser responsável pelos setores de transportes e comunicações. O Ministério de Minas e Energia voltou a ser criado em 1992, por meio da Lei 8.422.

Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS:

Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada pela Lei 9.648/1998, responsável pela coordenação e controle da operação das instalações de geração e transmissão de energia elétrica no SIN, sob a fiscalização e regulação da ANEEL. Cabe ainda ao ONS administrar e coordenar a prestação dos serviços de transmissão de energia elétrica por parte das Transmissoras aos usuários acessantes da rede básica.

Além dos encargos relativos ao uso das instalações da rede básica, as concessionárias distribuidoras pagam mensalmente valores relativos ao custeio das atividades do ONS.

Perdas Comerciais:

Ou perdas não técnicas. Correspondentes à parcela de energia consumida e não faturada por concessionária de distribuição, devido a irregularidades no cadastro de consumidores, na medição e nas instalações de consumo.

As perdas comerciais têm caráter regulatório, pois refletem o valor que a ANEEL reconhece como justo para repasse ao consumidor final, e não o que a distribuidora efetivamente perde (ou alega perder).

²²⁴ Redação do item dada pelo autor.

Geralmente esse tipo de perda está associado a um problema social que as distribuidoras enfrentam em suas áreas de concessão.

Poder Concedente:

A União ou entidade por ela designada.

Produtor Independente Autônomo de Energia Elétrica:

É aquele cuja sociedade não é controlada ou coligada de concessionária de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica, nem de seus controladores ou de outra sociedade controlada ou coligada com o controlador comum.

Produtor Independente de Energia Elétrica - PIE:

Pessoa jurídica ou consórcio de empresas titular de concessão, permissão ou autorização para produzir energia elétrica destinada ao comércio de toda ou parte da energia produzida, por sua conta e risco.

Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica -PERCEE²²⁵ :

Medidas para a superação da crise de energia que tinham por objetivo compatibilizar a demanda de energia com a oferta, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas do suprimento de energia, conforme os artigos 13 e seguintes da Medida Provisória 2.198-5/2001. A Medida Provisória 2198-5/2001, estabeleceu que o saldo da conta especial formada com os custos administrativos adicionais incorridos pela concessionária durante o PERCEE seriam reconhecidos nas tarifas.

Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e Programa de Integração Social – PIS:

O Programa de Integração Social – PIS foi instituído pela Lei Complementar 7/1970, e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, foi instituído pela Lei Complementar 8/1970. Em 1976, essas duas contribuições foram unificadas pela Lei Complementar 26/1975.

O PIS/PASEP tem como finalidade o financiamento do programa do Seguro-Desemprego e o abono aos empregados que recebem até dois salários mínimos mensais.

Programa de Incentivo as Fontes Alternativas de Energia Elétrica - PROINFA²²⁶:

Programa instituído com o objetivo de aumentar a participação da energia elétrica produzida por empreendimentos de Produtores Independentes Autônomos, concebidos com base em fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas e biomassa, na matriz energética do SIN, implementado nos termos da Lei 10.438/2002 e Decreto 5.025/2004.

Os contratos de compra de energia são celebrados pela Eletrobrás por um prazo de 15 anos. O valor pago pela energia elétrica adquirida e os custos administrativos incorridos pela

²²⁵ Fonte: Medida Provisória 2.198-5/2001.

²²⁶ Fonte: Lei 10.438/2002.

Eletrobrás na contratação serão rateados compulsoriamente entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo SIN, proporcionalmente ao consumo individual verificado.

Programa de Pesquisa e Desenvolvimento do Setor Elétrico – P&D:

Pela Lei 9.991/2000 as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficaram obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, setenta e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico. Até 31 de dezembro de 2005 o percentual mínimo foi de cinquenta centésimos por cento.

As concessionárias de geração e empresas autorizadas à produção independente de energia elétrica ficaram obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de, no mínimo, 1% (um por cento) de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico, excluindo-se, por isenção, as empresas que gerem energia exclusivamente a partir de instalações eólica, solar, biomassa, pequenas centrais hidrelétricas e cogeração qualificada.

Provisão para Devedores Duvidosos – PDD²²⁷:

Com relação à inadimplência dos clientes a ANEEL incorpora as tarifas um percentual de 0,5% (meio por cento) do faturamento bruto (sem o ICMS) da distribuidora a título de cobertura tarifária para a inadimplência regulatória, uma situação em que os consumidores em situação regular acabam pagando parte dos débitos devidos a consumidores inadimplentes.

Racionamento:

Redução compulsória do fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais, decretada pelo Poder Concedente.

Recomposição Tarifária Extraordinária – RTE:

Aumento tarifário, temporário, autorizado pelo art. 4º da Medida Provisória 14/2001, convertida na Lei 10.438/2002 para recompor a receita da concessionária durante o racionamento de energia elétrica, para compensar o montante relativo às variações de valores financeiros de itens da Parcela A, constantes dos contratos de concessão, no período de 01/01/2001 a 25/10/2001 e para compensar o montante relativo à compra de energia elétrica no âmbito do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE durante a vigência do PERCEE.

Rede Básica²²⁸:

Instalações de transmissão do SIN, de propriedade de concessionárias de serviço público de transmissão, definida segundo critérios estabelecidos na Resolução Normativa 67/2004. Em uma analogia muito utilizada no SEB a Rede Básica seria a auto-estrada principal, em comparação com as estradas secundárias e vicinais (ou as redes de distribuição de energia, operando em tensões inferiores a 230 kV e levando a energia das subestações até as unidades consumidoras).

²²⁷ Redação do item dada pelo autor.

²²⁸ Redação do item dada pelo autor.

Repasse de 103% da Contratação de Energia:

Pelo artigo 38, do Decreto 5.163/2004, no repasse dos custos de aquisição de energia elétrica de que tratam os artigos 36 e 37 para as tarifas dos consumidores finais, a ANEEL deverá considerar até cento e três por cento do montante total de energia elétrica contratada em relação à carga anual de fornecimento do agente de distribuição.

Reserva Global de Reversão - RGR:

Trata-se de um encargo pago mensalmente pelas empresas de energia elétrica, com a finalidade de prover recursos para reversão e/ou encampação, dos serviços públicos de energia elétrica. Tem, também, destinação legal para financiar a expansão e melhoria desses serviços, bem como financiar fontes alternativas de energia elétrica para estudos de inventário e viabilidade de aproveitamentos de novos potenciais hidráulicos, e para desenvolver e implantar programas e projetos destinados ao combate ao desperdício e uso eficiente da energia elétrica. Seu valor anual equivale a 2,5% dos investimentos efetuados pela concessionária em ativos vinculados à prestação do serviço de eletricidade, é limitado a 3,0% de sua receita anual.

Reversão:

É o retomo ao Poder Concedente dos bens vinculados à concessão, ao término do prazo desta. A reversão se fará com a indenização das parcelas dos investimentos realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, ainda não amortizados ou depreciados.

Setor Elétrico Brasileiro - SEB²²⁹:

Podemos entender por setor elétrico brasileiro (SEB) a conformação no país das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica mediante a atuação de agentes estatais (empresas públicas e órgãos regulador, planejador e coordenador) e privados a partir de um dado modelo institucional-regulatório. Na geração ocorre o processo de produção de energia elétrica pela transformação de outras formas de energia como vapor, calor ou queda d'água. A atividade de transmissão de energia é a responsável pelo transporte da energia elétrica dos geradores até o sistema de distribuição por intermédio de uma rede de linhas de alta tensão, transformadores e chaves, cumprindo ainda o papel de interligação do próprio sistema elétrico. A atividade de distribuição está relacionada à entrega de energia elétrica até os pontos de uso final, como casas, escritórios e indústrias, a tensões relativamente baixas por intermédio de um sistema de linhas, transformadores e chaves que interligam a rede de transmissão e a carga do consumidor. A comercialização de energia elétrica ocorre entre concessionários, permissionários e autorizados de serviços e instalações de energia elétrica, bem como destes com seus consumidores mediante contratação regulada ou livre, observadas as diretrizes estabelecidas em legislação. Para que tais atividades sejam desempenhadas a contento é ainda desenvolvida uma série de serviços como o planejamento, a operação e a coordenação do sistema elétrico.

Sistema Interligado Nacional – SIN:

²²⁹ Redação do item dada pelo autor.

Instalações responsáveis pelo suprimento de energia elétrica a todas as regiões do país eletricamente interligadas.

Submercados:

Subdivisões do mercado, correspondentes a áreas do sistema interligado, para as quais serão estabelecidos preços de energia específicos e cujas fronteiras são definidas em função da presença e duração de restrições relevantes de transmissão.

Tarifa de Fornecimento:

Tarifa aplicável no faturamento mensal de energia elétrica dos consumidores cativos de concessionária ou permissionária de distribuição, homologada pela ANEEL, correspondente aos valores relativos à tarifa de uso dos sistemas de distribuição e à tarifa de energia elétrica.

Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica - TFSEE:

A TFSEE foi criada, pela Lei 9.427/1996, com a finalidade de constituir a receita da ANEEL para cobertura das suas despesas administrativas e operacionais. A TFSEE é fixada anualmente pela ANEEL e paga mensalmente, em duodécimos, por todos os agentes que atuam na geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

Tributos²³⁰:

Receita instituída pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições de melhoria, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira. A Constituição de 1988 colocou as contribuições sob o mesmo regime constitucional dos tributos em geral, às quais são aplicadas as normas gerais de legislação tributária e os princípios da legalidade, irretroatividade e anterioridade.

Uso do Bem Público – UBP:

Recursos provenientes dos pagamentos pela concessão de geração.

²³⁰ Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_t.asp>. Acesso em 23 mai. 2006.